GION
Groningen Instituut voor Onderzoek van Onderwijs

Erasmus
Erasmus Universiteit Rotterdam

Risbo
Research-Training-Consultancy
Erasmus

NWO / Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs

Educational Governance: Strategie, ontwikkeling en effecten

Integratierapport

Rotterdam, februari 2013

prof. dr. Adriaan Hofman
prof. dr. Bram Steijn
dr. Roelande Hofman

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 5

Hoofdstuk 1 Inleiding en opzet 9

Hoofdstuk 2 Functioneren van besturen 17
Roelande Hofman

Hoofdstuk 3 HRM en fit 33
Tessa Janssen, Bram Steijn en Laura den Duik

Hoofdstuk 4 De lokale educatieve agenda en fit 51
Kevin van Leer, Roelande Hofman, Jan de Boom en Adriaan Hofman

Hoofdstuk 5. Ouderbetrokkenheid, kwaliteitsinformatie en educational governance 61
Victor Bekkers en Dennis de Kool

Hoofdstuk 6. Conclusie en afsluiting 77
Adriaan Hofman, Bram Steijn en Roelande Hofman

Managementsamenvatting

Dit integratierapport geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek dat in het kader van de onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* in de periode 2010-2012 is uitgevoerd binnen het BOPO programma 2009-2012.

Educational governance vraagt om afstemming tussen een groot aantal partijen: niet alleen ouders, leerkrachten en schoolleiding, maar ook (bovenschools) schoolbestuur, lokaal bestuur en onderwijsinspectie, e.d. Leidende gedachte van de onderzoekslijn is dat er een optimale afstemming moet zijn tussen verschillende actoren en activiteiten binnen en buiten de schoolorganisaties ('best fit benadering'). Daarbij wordt verondersteld dat in succesvolle gemeenten, besturen en scholen een hogere mate van afstemming (fit) aanwezig is tussen: a) de visies/verwachtingen van de verschillende groeperingen/actoren en b) de doelen en de feitelijke implementatie van beleid. De hierboven beschreven afstemming kan op twee manieren benaderd worden. Als er sprake is van afstemming tussen belanghebbenden of activiteiten binnen een school, dan wordt er gesproken van een *interne fit*. Indien het gaat om de afstemming tussen een school en de omgeving, dan is er sprake van een *externe fit*. Bij deze externe fit doelen we zowel op de 'situatie' in de omgeving (waardoor een school bijvoorbeeld veel leerlingen met een hoog leerlinggewicht binnenkrijgt) als op de actoren die in de omgeving van de school actief zijn (zoals de onderwijsinspectie en de gemeente).

Uitgaande van deze leidende gedachte, zijn binnen de onderzoekslijn vier deelprojecten uitgevoerd. In het eerste project stond het functioneren van besturen en het gevoerde kwaliteitsbeleid centraal, terwijl in het tweede is ingezoomd op het HRM beleid van scholen en besturen. Het derde en vierde project zoomen vooral uit: respectievelijk komen in die projecten het lokale beleid en de ouders nadrukkelijk in beeld. Binnen ieder van de projecten is een groot aantal data verzameld. Niet alleen is er in 2010 en 2012 een monitor onder scholen en besturen afgenomen, er hebben ook kwalitatieve en kwantitatieve dieptestudies (onder leerkrachten en ouders van een beperkt aantal scholen) plaatsgevonden.

Het is lastig om de vele onderzoeksbevindingen in hun volle breedte in deze korte managementsamenvatting recht te doen. We leggen daarom hier de nadruk op bevindingen in het verlengde van de basisgedachte over het belang van fit. We kunnen in dat verband stellen dat de onderzoekslijn op hoofdlijn het basisidee dat afstemming/fit een belangrijke rol speelt bij educational governance ondersteunt. Dit blijkt duidelijk in het onderzoek onder schoolbesturen. Uit dit onderzoek blijkt dat meer aandacht voor kwaliteitsbeleid binnen scholen significant bijdraagt aan hogere onderwijsopbrengsten. Steun aan de hypothese dat fit belangrijk is, geeft onder meer de bevinding dat indien het kwaliteitsbeleid door de verschillende groeperingen binnen de school gezamenlijk wordt ontwikkeld, de onderwijsopbrengsten hoger zijn. Door de samenwerking tussen de groeperingen is de kwaliteit van dit beleid hoogstwaarschijnlijk beter. Het onderzoek illustreert daarmee tevens het belang van een lerende organisatie, waarin de nadruk ligt op evaluatie, samenwerking, professionalisering en vernieuwing. Interessant is verder dat het aantal

schoolbesturen dat werkt volgens de Code Goed Bestuur in de afgelopen twee jaar is verdubbeld en dat de scholen die onder deze besturen vallen daar profijt van lijken te hebben: de leerlingprestaties zijn namelijk beter op scholen waarvan het bestuur de codeprincipes toepast. Overigens lijken vooral eenpitterbesturen zonder bovenschools management veel moeite te hebben om aan de wettelijke vereisten van goed bestuur te voldoen. Bovendien valt op dat leerlingen van scholen die met opheffing worden bedreigd, of waar incidenten of personeelskwesties spelen, slechter presteren dan leerlingen van scholen waar geen problemen zijn. Dit maakt duidelijk hoe belangrijk het is dat scholen en besturen niet te lang in zo'n problematische situatie blijven steken.

Het deelproject onder ouders laat zien dat bij de schoolorganisatie betrokken actoren het belang van kwaliteitsbeleid benadrukken. Evenzeer onderkennen alle partijen daarbij het belang van de onderwijsinspectie als een onomstreden bewaker van deze kwaliteit. Tegelijkertijd blijkt echter dat deze actoren een verschillend belang hechten aan het type kwaliteitsinformatie. Zo verwijst kwaliteit voor ouders bijvoorbeeld zowel naar de sfeer op school als naar de kwaliteit van leerkrachten. Dit verklaart waarschijnlijk mede waarom ouders slechts een beperkt belang toekennen aan openbare kwaliteitsgegevens zoals ze door de onderwijsinspectie worden verstrekt. In de praktijk blijkt dat voor ouders andere zaken (zoals door de school verstrekte informatie, maar ook pragmatische overwegingen) belangrijker bij de schoolkeuze voor hun kinderen. Min of meer in het verlengde hiervan blijkt de beleidsmatige invloed van de ouders op de school relatief beperkt. Hoewel alle actoren ouderbetrokkenheid belangrijk vinden, blijkt deze in de praktijk gericht op concrete activiteiten en vooral gericht op het eigen kind en de klas waar deze zich bevindt.

Ook het onderzoek naar het lokale onderwijsbeleid laat zien dat er sprake van een gedeeld beeld (en dus fit) tussen de betrokken actoren. Vrij algemeen wordt door de respondenten in het onderzoek erkend dat samenwerking in een netwerk (zoals in het kader van de Lokale Educatieve Agenda) een toegevoegde waarde heeft. Deze meerwaarde zit vooral in schaal- en praktische voordelen, in het ontstaan van saamhorigheid, maar vooral in de mogelijkheid om kennis, specialisme en ervaring te delen. Opvallend is dat scholen in het kader van de LEA het meest contact hebben met de kinderopvang en buitenschoolse opvang. De gemeente heeft echter in de ogen van de respondenten de belangrijkste rol bij de beleidsvaststelling van onderwerpen op de agenda van de LEA. Kenmerken van de externe omgeving hebben hier overigens invloed op. In kleinere gemeenten lijkt de invloed van de gemeente soms wat minder doordat niet aan de noodzakelijke voorwaarden voor een toegevoegde waarde van de LEA kan worden voldaan. Daarnaast ondervinden vooral grote besturen soms knelpunten als zij scholen hebben in meerdere gemeenten wiens prioriteiten van elkaar kunnen verschillen. In deze situaties staat de externe fit tussen scholen en hun omgeving dus onder druk.

Tot slot is in het onderzoek naar het HRM beleid en de effecten daarvan gekeken. Het HRM beleid dat is voorgelegd aan besturen, schoolleiders en medewerkers, bestond uit verschillende concrete HRM praktijken met betrekking tot werving, selectie, training, scholing, beoordeling, beloning, motivatie, autonomie en participatie. Daar waar in het besturenonderzoek een directe relatie tussen

kwaliteitsbeleid en onderwijsopbrengsten is vastgesteld, blijkt dat in het geval van HRM niet zo te zijn. Er is eerder sprake van een omgekeerde causaliteit waarbij scholen met lagere onderwijsopbrengsten meer aan HRM beleid gaan doen. Vervolgonderzoek is nodig om na te gaan of dit beleid op de lange termijn bezien succesvol is. Daar waar er geen duidelijke relatie in het onderzoek is te leggen tussen HRM beleid en onderwijsopbrengsten, is er wel een duidelijke relatie te leggen met voor de organisatie relevante uitkomsten als de motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloopintentie van leerkrachten. Het blijkt dat een consistenter HRM beleid samengaat met betere HRM uitkomsten. Een belangrijke nuancering daarbij is dat niet zozeer het voorgenomen of (door besturen) beoogde HRM beleid daarbij van belang is, maar vooral het door leerkrachten ervaren beleid. Hoe meer zij daadwerkelijk de HRM praktijken ervaren, hoe beter dat is in termen van tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie. In die zin lijkt communicatie over (het doel van) HRM beleid naar de leerkrachten toe essentieel. Tot slot laat het onderzoek ook zien dat de rol van de schoolleider bij de implementatie van het HRM beleid essentieel is. Voor schoolbesturen is daarbij relevant dat schoolleiders feitelijk deels andere zaken in het personeelsbeleid doen, dan besturen denken dat zij doen. Ook hier lijkt betere communicatie dus noodzakelijk. Een opmerkelijke bevinding betreft tenslotte het HRM beleid op eenpitters (dat wil zeggen besturen die verantwoordelijk zijn voor 1 school). Terwijl het onderzoek onder schoolbesturen laat zien dat het kwaliteitsbeleid op eenpitters te wensen overlaat, wordt het HRM beleid door leerkrachten op deze scholen positiever ervaren. Ook blijken de leraren zich er beter thuis te voelen.

Het onderzoek laat al met al zowel het belang van interne als van externe fit zien. Intern blijkt bijvoorbeeld afstemming tussen belanghebbenden van kwaliteitsbeleid van belang voor de onderwijsuitkomsten en blijkt de consistentie van HRM beleid belangrijk voor de organisatieuitkomsten. Het belang van de externe fit blijkt uit het effect dat de omgeving van scholen op uitkomsten kan hebben. Besturen en scholen moeten zich rekenschap geven van die omgeving en zich realiseren dat iets dat in de ene situatie (b.v. een school met leerlingen met een hoog leerlinggewicht) niet noodzakelijkwijs ook in een andere situatie werkt (b.v. bij een eenpitter). Mede daarom is een goede analyse van de eigen situatie en afstemming met de belanghebbenden (binnen en buiten de organisatie) van groot belang.

Hoewel de basishypothese over het belang van fit in het onderzoek wordt bevestigd, blijven een groot aantal vragen onbeantwoord. Dit heeft mede te maken met de lange termijn processen die in het onderwijs spelen. Zo blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek onder besturen dat scholen die in 2003 niet of nauwelijks aan zelfevaluatie deden, in 2012 de hoogste CITO scores halen. Om zicht te krijgen op wat hier is gebeurd dient onderzoek te worden uitgevoerd naar de processen die zich op deze scholen hebben voltrokken. Dieptestudies waarbij dit proces wordt gereconstrueerd en waarin de hoe-vraag centraal staat zijn essentieel om de causaliteit beter te begrijpen. Dit geldt ook voor de omgekeerde causaliteit die we hebben gevonden met betrekking tot HRM en onderwijsopbrengsten. Er is lange termijn onderzoek nodig om na te gaan of investeringen in HRM die door zwakke(re) scholen worden gedaan zich uiteindelijk vertalen in hogere onderwijsopbrengsten.

1 INLEIDING EN OPZET

1.1 Vraagstelling en opzet onderzoekslijn

Dit rapport geeft een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de BOPO-onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* dat in de periode 2010-2012 is uitgevoerd binnen de onderzoekslijn sectorontwikkeling en autonomie van het BOPO programma 2009-2012.

Deze onderzoekslijn is uitgewerkt tegen de achtergrond van de ontwikkeling van het onderwijsbeleid in de periode 2005-2008, dat kan worden getypeerd als het "teruggeven van de school aan de betrokkenen". Meer vrijheid – zo is de gedachte – biedt scholen in het primair onderwijs meer mogelijkheden om hun taak, het geven van goed onderwijs, uit te voeren (BOPO-programma, Hofman & Hofman, 2005). Een dergelijke nadruk op de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van scholen voor kwaliteit en schoolverbetering is een trend die in de meeste landen in West-Europa zichtbaar is (Hofman, Hofman & Gray, 2008; Janssens & De Wolf, 2007; MacBeath et al., 1999). Doordat deze trend zich in de onderzoeksperiode heeft voortgezet zijn de bevindingen van het onderzoek onverminderd actueel.

In het onderzoek heeft de nadruk gelegen op *educational* governance (kortweg: het besturen van onderwijsorganisaties). Deze term wordt door ons breed opgevat en betreft verschillende niveaus: niet alleen de school zelf, maar ook het overkoepelende bestuur, het lokale (de gemeente) en het nationale (inspectie, ministerie) niveau. Bij educational governance zijn bovendien veel actoren betrokken: onder meer nationale en lokale beleidsmedewerkers, inspecteurs, bestuurders, schoolleiders, leerkrachten en niet te vergeten, de ouders en de leerlingen zelf.

Autonomie van scholen en besturen impliceert meer differentiatie in het (onderwijs)beleid van scholen en schoolbesturen. Dit vanuit de gedachte dat meer maatwerk uiteindelijk tot betere onderwijsprestaties van leerlingen zal leiden. In een BOPO-review uit 2008 werd geconcludeerd dat 'policy alignment' (dat wil zeggen een 'best fit'/afstemming tussen de verschillende geledingen), van cruciaal belang is voor goed werkzaam onderwijsbeleid en voor de juiste afstemming van beleidsontwikkelingen op de verschillende niveaus (macro-, meso- en microniveau) in het onderwijs/school (Hofman, Vandenberghe & Dijkstra, 2008). Dit onderzoek bouwt voort op het idee dat deze fit/afstemming van belang is voor organisaties.

Hoewel onderwijsonderzoek specifiek gericht op deze fit benadering schaars is, zijn er wel indicaties voor de werking ervan vanuit de theoretische achtergrond van de "functional' of 'value- theory" van Coleman & Hoffer (1987). Uit onderzoek op basis van dit theoretische perspectief blijkt dat vooral in basisscholen die cohesief van aard zijn en waar het management een helder en gezamenlijk gedragen beleid hanteert, betere prestaties worden geleverd (Bryk, Lee & Holland, 1993).

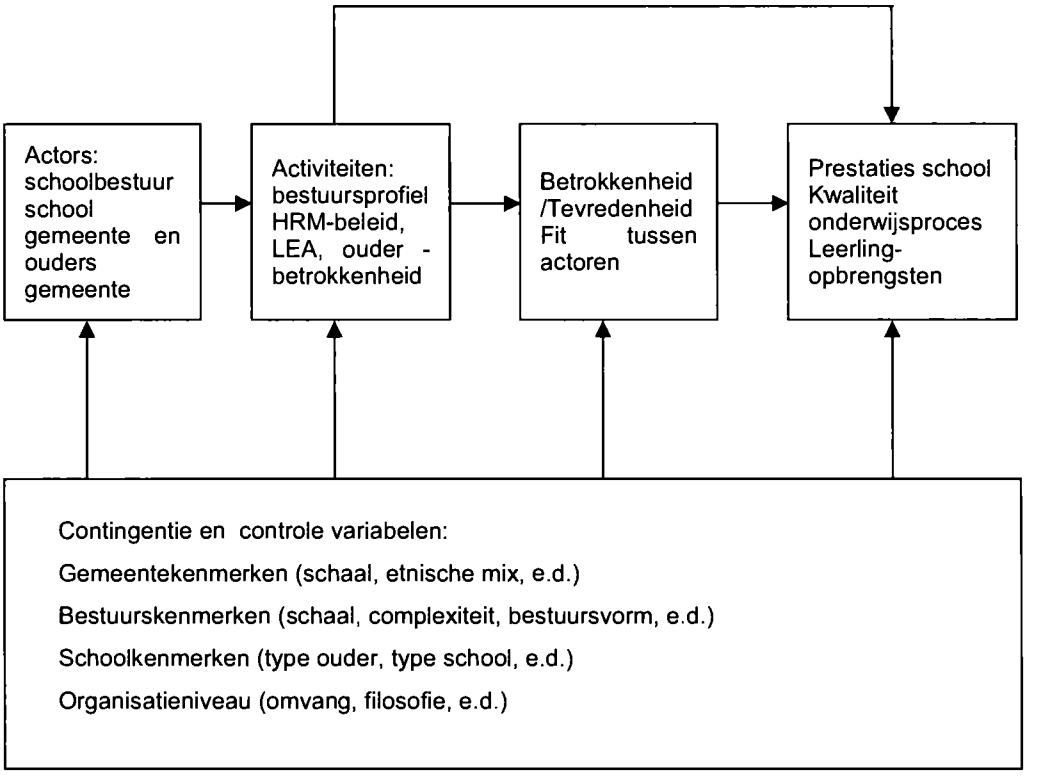
Deze gedachte van het belang van fit sluit aan bij ontwikkelingen in de organisatie- en bestuurskundigetheorie waarin ook wordt verondersteld dat 'fit' tussen omgeving en organisatie van cruciaal belang is om tot goede organisatieprestaties te komen

(Boxall & Purcell, 2008; Steijn & Groeneveld, 2010). Vandaar dat de best *fit* benadering tot leidende gedachte binnen de onderzoekslijn is gekozen. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat in succesvolle gemeenten, besturen en scholen een hogere mate van fit aanwezig is tussen: a) de visies/verwachtingen van de verschillende groeperingen/actoren en b) de doelen en de feitelijke impjemehtatie van beleid. Meer concreet is in de verschillende deelprojecten van de onderzoekslijn nagegaan onder welke voorwaarden een dergelijke 'best *fit*' tot stand komt en in welke mate en hoe deze samenhangt met de performance (kwaliteit/opbrengsten) van de school als organisatie.

Bij de uitwerking van deze onderzoeksvraag is gekozen voor vier deelprojecten. Het eerste project (over functioneren van besturen) vormt de rode lijn van de onderzoekslijn. In dit project staat 'effectief besturen' centraal en wordt gezocht naar de optimale fit tussen de bovenschoolse organisatie (bestuur/bovenschools management) en de school(leider). Het tweede project zoemt in op een aspect van het organisatiebeleid dat zowel in de recente literatuur als het overheidsbeleid steeds meer aandacht krijgt, namelijk het HRM-beleid. In dit project staat de hypothese centraal dat HRM beleid consistent moet zijn en moet passen bij de omgeving waarin een organisatie (c.q. school) verkeert. Dergelijk HRM beleid moet ervoor zorgen dat leerkrachten beter bij de organisatie passen (de literatuur spreekt hier over person-environment fit - Kristof-Brown, et al., 2005) wat vervolgens effect zal hebben op HRM uitkomsten (tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en verloop) en op de organisatieprestaties (i. e. onderwijsopbrengsten).

Daar waar het tweede project in zoomt op de school, zoomen het derde en het vierde project meer uit. In het derde project gaat het over de fit tussen het lokale beleid en het specifieke beleid van besturen, scholen en de invloeden van ouders daarop. In project 4 staat de relatie tussen ouders en school in brede zin centraal. Uitdrukkelijk wordt daarbij ook ingegaan op de rol van de inspectie en de door de inspectie opgestelde kwaliteitsinformatie.

Figuur 1.1 geeft een weergave van het onderzoeksmodel dat in de onderzoekslijn centraal heeft gestaan.



Figuur 1.1 Integraal onderzoeksmodel Educational governance

Het model veronderstelt dat de uiteindelijke prestaties van scholen afhankelijk zijn van 1) verschillende activiteiten (zoals de specifieke lokaal educatieve agenda, het kwaliteits- of HRM-beleid of de ouderparticipatie) die door 2) specifieke actoren (bestuur, school, gemeente, ouders, maar ook de inspectie) worden ondernomen. Bovendien geldt dat de schoolprestaties beter zullen zijn naarmate 3) de door de actoren ondernomen activiteiten beter op elkaar zijn afgestemd en 4) de ondernomen activiteiten beter zijn afgestemd op de omgeving waarin de organisatie zich bevindt.

*Het fit*concept

Conceptualisering van het fitconcept is lastiger dan het lijkt. In de literatuur worden verschillende betekenissen door elkaar gebruikt (Kristof-Brown, et.al., 2005). On verwarring te voorkomen worden in dit rapport slechts twee vormen van fit onderscheiden. Van *interne fit* is sprake indien actoren of activiteiten binnen een school of schoolbestuur op elkaar zijn afgestemd. Dus indien bijvoorbeeld een schoolbestuur en een schoolleiding evenveel belang hechten aan een bepaald aspect van (bijvoorbeeld) het kwaliteitsbeleid is er sprake van interne fit. Op verschillende plaatsen in dit rapport zullen wij ingaan of de vraag in hoeverre er sprake is van een dergelijke interne fit en wat daarvan de invloed is op de schoolprestaties.

Naast de interne fit kijken we ook naar de *externe fit*. Hierbij gaat het om de afstemming van de school op de omgeving waarin zij verkeert. Externe actoren (zoals de gemeente of de onderwijsinspectie) spelen in deze omgeving een

belangrijke rol. De mate waarin activiteiten van externe en interne actoren op elkaar zijn afgestemd is daarmee een belangrijk aspect van de externe fit en in dit rapport zal dan ook worden nagegaan wat daarvan het effect is op de schoolprestaties. Daarnaast is ook van belang of de school voldoende rekening houdt met de omgeving waarin zij verkeert. Wat dat betreft zullen we bijvoorbeeld bezien wat het effect van het leerlinggewicht is op zowel de mate van fit als op de schoolprestaties. Ook kijken we naar mogelijke verschillen tussen zogenaamde eenpitters en scholen die onderdeel zijn van een bovenschoolsmanagement. In ieder van de deelprojecten is zowel naar de interne als de externe fit gekeken, zij het de nadruk wat meer op de interne fit ligt.

1.2 Onderzoeksdesign

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen is een groot aantal activiteiten ondernomen. Voor een gedetailleerde uiteenzetting verwijzen we naar de afzonderlijke eindrapporten. Op deze plaats geven we echter wel een korte samenvatting van de ondernomen onderzoeksactiviteiten.

De themaprojecten 1 t/m 3 maken gebruik van twee meetmomenten (de monitor: 2010 en 2012). Themaproject 4 had een kortere looptijd en heeft daarom alleen gebruik gemaakt van de meting van 2010. Themaprojecten 1 en 3 sluiten aan op een eerder in opdracht van BOPO verricht onderzoek onder scholen, besturen en gemeenten. In deze themaprojecten 1 en 3 wordt naast de gegevens die zijn verzameld in het kader van de onderzoekslijn Educational governance ook gebruik gemaakt van informatie die eerder bij gemeenten, besturen en scholen is verzameld. Daarnaast wordt informatie benut die in 2006 (deels) op eigen initiatief is verzameld onder besturen en scholen. Centraal in dit onderzoek staat echter de informatie die is verzameld met de monitor onder gemeenten, besturen en scholen in 2010 en de monitor onder besturen en scholen in 2012 en de gegevens die zijn verzameld met een uitgebreide dieptestudie.

Dataverzameling, respons en representativiteit

De bestaande door Risbo/Erasmus Universiteit en GION/Universiteit van Groningen uitgevoerde gemeente-, bestuurs- en schoolmonitor (Hofman, Dijkstra, Hofman & de Boom, 2005; Hofman & de Boom, 2006) met peilingen onder gemeenten, schoolbesturen en scholen in 2003 en onder schoolbesturen en scholen 2006 vormde het startpunt van de dataverzameling binnen het onderzoek. In de derde (2010) en vierde (2012) monitorpeiling is in de vragenlijst voor scholen en besturen voor het eerst ook ingegaan op HRM en de fit tussen schoolleiders en besturen. Voor de nieuwe monitorpeilingen zijn de gemeenten, besturen en scholen uit 2003 opnieuw benadert met een verzoek om deelname aan de monitor. Afhankelijk van de beschikbaarheid van een e-mail adres zijn de gemeenten, schoolbesturen en scholen ofwel per e-mail ofwel schriftelijk benaderd. Om de respons te verhogen is het belang van het onderzoek benadrukt en werd een aantal incentives in het vooruitzicht gesteld. De representativiteit is onderzocht aan de hand van gegevens verkregen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO voorheen CFI) en de Inspectie van het Onderwijs.

- Gemeenten. Bij de gemeenten hebben we de beschikking over data uit 2003/2004 en 2010. In 2010 zijn 296 gemeenten benaderd en hebben er 120 meegewerkt (respons 41%). Gemeenten die een te beperkt aantal vragen heeft beantwoord zijn uit het databestand verwijderd.[1] Er blijven in 2010 dan 112 gemeenten over voor analyse. De netto responsgroep is vergeleken met de niet-responderende gemeenten op: gemeentegrootte (gemiddelde categorie en gemiddeld aantal inwoners van gemeente waarin scholen zijn gevestigd die onder het bestuur vallen) en stedelijkheid van de gemeente (gemiddelde volgens CBS). Er blijken op deze aspecten geen significante verschillen tussen de respons en de non-responsgroep van gemeenten.
- Besturen. In 2010 zijn er 489 besturen benaderd. Daarvan hebben er 130 gerespondeerd (27%). In de responsgroep is er sprake van een groep bovenschoolse organisaties die de enquête slechts gedeeltelijk heeft ingevuld. De netto respons in 2010 kwam daardoor uit op 109. De besturen van 2010 zijn in 2012 wederom benaderd. Niet al de besturen bestaan in 2012 echter nog. In totaal zijn er in 2012 volgens CFI 1047 besturen. In 2010 waren dat er nog 1089. Van de 489 besturen zijn er in 2012 431 bereikt.[2] Hiervan hebben er 120 gerespondeerd (28%). Na correctie voor partiële, niet bruikbare respons blijven er daar 107 van over. In de non-respons analyse is onze groep van responderende besturen in 2012 allereerst vergeleken met de niet responderende groep. Uiteindelijk blijkt dat op negen vergelijkingsvariabelen (denominatie, schaal van het bestuur (naar scholen en leerlingen), percentage leerlingen met leerlinggewicht, gemeentegrootte van de vestigingsplaats van de school, stedelijkheid gemeente), er alleen een significant verschil optreedt voor bestuurlijke schaal. In 2012 blijkt het gemiddeld aantal onder het bestuur vallende scholen in onze steekproef wat omvangrijker (13 respons versus 11 scholen in de non-respons groep). Een vergelijking van onze responsgroep met populatiegegevens van besturen laat eenzelfde lijn zien met daarnaast wat minder vertegenwoordiging van de protestants-christelijke denominatie. Deze afwijkingen zijn te verklaren doordat er in 2012 een drietal zeer grote besturen met rond de 70 basisscholen aan het onderzoek hebben deelgenomen. Deze vertekening heeft voor de analyses verder geen gevolgen omdat deze besturen niet met al hun scholen in ons databestand zijn opgenomen; normaal gesproken zijn deze besturen gekoppeld aan slechts één van de door hen bestuurde scholen. Een vergelijkbare situatie deed zich voor bij de meting in 2010.
- Scholen. Van de 899 die in 2010 zijn benaderd hebben er 163 scholen de vragenlijst ingevuld (respons 18%). In 2012 hebben 193 basisscholen gerespondeerd (21%). Na correctie voor partiële, niet bruikbare respons blijven er daar respectievelijk 144 scholen (2010) en 178 scholen (2012) van over. Voor de vergelijking van de bas*isscholen* met de populatiegegevens zijn vergelijkbare

[1] Deze zogenaamde partiële non-respons doet zich bij online enquêteren vaak voor. De oorzaak is veelal gelegen in een combinatie van technische en omgevingsfactoren. Een respondent wordt terwijl hij bezig is met het invullen van de enquête bijvoorbeeld weggeroepen en vergeet daarna de enquête verder in te vullen, of wil daarna wel verder maar dan blijkt de verbinding met de website verbroken. Ook komt het voor dat een respondent van mening is dat de onderwerpen die in de enquête worden behandeld slechts in beperkte mate betrekking hebben op situaties in hun organisatie en de enquête daarom slechts ten dele invullen.

[2] Dit is een gefundeerde schatting op basis van de respons, teruggekomen mails/brieven en het adressenbestand CFI over besturen per 2012.

variabelen als bij de besturen gebruikt. Uit de non-respons analyses komt uiteindelijk op slechts een van de variabelen een significant verschil naar voren: de responsgroep van scholen is in 2012 wat minder in zeer stedelijke gebieden gevestigd, dan de populatie van basisscholen. In 2010 was er geen verschil tussen respons en non-respons scholen.

- Citoscores. Als indicator voor de onderwijsopbrengsten is gebruik gemaakt van de gemiddelde Citoscores van de scholen (groep 8) - die daartoe toestemming hebben gegeven. De Citoscores zijn bij het Cito opgevraagd voor de periode van 2003 -2012.[3] In 2012 hebben we van 117 basisscholen de beschikking over de gemiddelde Citoscores. De gemiddelde Citoscore in 2012 is 535.6 en deze score is vergelijkbaar met die Citoscore van 2010 (535.3). In 2012 behaalden alle leerlingen in Nederland gemiddeld een standaardscore van 535.5.
- Dieptestudie. Naast de genoemde monitoren zijn er tussen 2010 en 2012 ook dieptestudies verricht. In het kader van deze dieptestudie zijn interviews gehouden met schoolleiders van scholen en met de voorzitters/directeuren van de besturen die bij deze scholen horen. Het doel is geweest om dieper in te gaan op voor de onderzoeksprojecten relevante thema's. In het kader van themaproject 2 (het HRM project) hebben 28 scholen en besturen deelgenomen aan de dieptestudie, voor deelproject 3 en 4 waren dat er 25. Er is sprake van een goede spreiding naar provincie, denominatie en schaal van besturen. De besturen en scholen in de dieptestudie kunnen in enige mate worden getypeerd als voorlopers; ze zijn vaak al wat verder gevorderd met aspecten van goed bestuur en de focus op kwaliteit van de school.
- Kwantitatieve dieptestudies. Voor twee deelprojecten (2 en 4) is aanvullend kwantitatief onderzoek verricht. In dat kader van deelproject 2 hebben in totaal 254 leerkrachten en 28 schoolleiders een vragenlijst ingevuld. Evenzo hebben in het kader van deelproject 4 in totaal 293 ouders (van 25 scholen) een vragenlijst ingevuld.

1.3 Opzet rapport

In de volgende hoofdstukken zal een samenvatting op hoofdlijnen van de belangrijkste bevindingen uit de afzonderlijke deelprojecten worden gepresenteerd. Voor een meer uitgebreide beschouwing verwijzen we naar de afzonderlijke eindrapportages. In het slothoofdstuk brengen we de belangrijkste bevindingen bij elkaar, waarbij we vooral in zullen gaan op de vraag wat deze bevindingen ons leren over het belang van interne en externe fit en wat de invloed daarvan op schoolprestaties is. Nadrukkelijk zullen we ook stilstaan bij de vraag tot welke (nieuwe) onderzoeksvragen de resultaten leiden.

Literatuur

Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.

Bryk, A.S., Lee, V.E & Holland, P.B. (2003). *Catholic Schools and the Common Good*. Boston: Harvard University Press.

[3] De Citoscores van 2011 en 2012 zijn door het Cito separaat aangeleverd.

Coleman, J.S. and Hoffer, T. (1987). Public and private high schools: the impact of communities. New York: Basic Books.

Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & Boom, J. de (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Eindrapport.* Groningen: GION.

Hofman, R.H & Boom, J. de (2006). *Q*Primair monitor kwaliteitszorg. Tweede peiling [2006].* Groningen/Rotterdam: GION (RUG)/RISBO(EUR).

Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, vol *44*, no *1*, 93-110.

Hofman, R.H., Vandenberghe, R. & Dijkstra, B.J. (2008). *BOPO-Review: Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling.* Groningen: Universiteit Groningen/GION.

Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R.D. & Johnson, E.C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58, 281-342.

Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). *Strategisch HRM in de publieke sector.* Assen: Van Gorcum.

2 FUNCTIONEREN VAN BESTUREN

Roelande Hofman

2.1 Inleiding en probleemstelling

Op basis van een reconstructie van onderwijsbeleid van de overheid (Hofman & Mulder, 2012) zijn twee conclusies getrokken waaraan in het onderzoek naar het functioneren van besturen expliciet aandacht is geschonken. Ten eerste wordt het huidige onderwijsbeleid gekenmerkt door het versterken van de autonomie van besturen en scholen. Dit is ook zichtbaar in het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 'Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering' (OCW & PO-raad, 2012). Kernbegrippen zijn ruimte en vertrouwen enerzijds en verantwoording anderzijds. De overheid geeft aan 'wat' van het onderwijs wordt verwacht en biedt besturen en scholen de autonomie om het 'hoe' in te vullen. Er zijn concrete prestatieafspraken gemaakt over de te behalen doelstellingen en deze zijn zoveel mogelijk geoperationaliseerd in de vorm van meetbare indicatoren en vastgelegd voor de periode 2012- 2015. De verwachting is dat besturen en scholen de kwaliteit van hun onderwijs bewijzen, verantwoorden en borgen. Ten tweede leidt het toekennen van meer autonomie aan de scholen en meer specifiek aan besturen tot meer expliciete aandacht voor de optimale afstemming tussen organisatieniveaus (intern en extern): leerkrachten, schoolleiders, bovenschools management en besturen. In het bestuursakkoord (2012) wordt expliciet gemaakt dat een hoogwaardig bestuursbeleid een deel is van goed werkgeverschap en een voorwaarde voor de ontplooiing van leerkrachten tijdens hun loopbaan. Besturen dienen alle instrumenten in te zetten die kunnen bijdragen aan een goed kwaliteitsbeleid en dit vraagt om een optimale samenwerking van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de beleidsdoelen. Policy alignment (dus fit) tussen de verschillende geledingen wordt dan ook van cruciaal belang geacht voor een goed werkzaam onderwijsbeleid en voor de juiste afstemming van beleidsontwikkelingen op de verschillende niveaus (macro-, meso- en microniveau) in het onderwijs/school (vgl. Hofman, Vandenberghe & Dijkstra, 2008).

Van Goed bestuur naar goed onderwijs

In de BOPO-onderzoekslijn *Educational governance: strategie, ontwikkeling en effecten* wordt educational governance (besturing van onderwijsorganisaties) breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen. Deze doelstelling sluit goed aan op de inhoud van de wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur die per 1 augustus 2010 geldt voor besturen in primair (en voortgezet) onderwijs. Deze wetgeving richt zich namelijk expliciet op de (verhoging van de) onderwijsopbrengsten en op bestuurlijke aspecten die daar een bijdrage aan kunnen leveren. Bovendien gaat het Bestuursakkoord primair onderwijs voort op de weg van autonomievergroting opdat besturen zelf de regie kunnen voeren over het onderwijs en de organisatie. Belangrijk is dat iedere schoolorganisatie een eigen keuze kan maken in het versterken van de kwaliteit zonder dat sprake is van extra verantwoordingsplicht. In het Bestuursakkoord zijn op sectorniveau afspraken gemaakt over verhoging van de onderwijsopbrengsten en

versterking van de professionaliteit in het primair onderwijs. Dit betreft onder andere de verdere invoering van opbrengstgericht werken, het verder terugbrengen van het aantal zeer zwakke scholen, een beter aanbod voor talentvolle leerlingen, het versterken van de bekwaamheid van leraren en schoolleiders en het beter betrekken van ouders bij de prestaties van hun kinderen. Deze versterking van de bestuurlijke autonomie en regievoering die de overheid nastreeft, passen goed bij het fit-concept dat de rode draad is van de onderzoekslijn Educational governance: De volgende vragen worden in dit hoofdstuk behandeld.

Is er empirisch bewijs voor de fit-theorie bij kwaliteitsbeleid van besturen?
Hoe ontwikkelt het bestuurlijk kwaliteitsbeleid zich op de korte termijn en de lange termijn?

Leeswijzer:
In dit hoofdstuk wordt gestart met de theoretische achtergrond van het onderzoek naar functioneren van besturen (paragraaf 2.2), gevolgd door een korte methodeparagraaf 2.3. De beantwoording van de twee onderzoeksvragen worden behandeld in de resultatenparagraaf 2.4. Eerst wordt ingegaan op de werkzaamheid van de fit-theorie bij kwaliteitsbeleid, daarna behandelen we het kwaliteitsbeleid van besturen en (de effecten op) onderwijsopbrengsten op de korte en de lange termijn. Het hoofdstuk wordt afgesloten met implicaties voor beleid en praktijk.

2.2 Theoretische achtergrond

Welke beleidsdoelen zijn nu nastrevenswaardig voor besturen die efficiënt en effectief willen opereren? In het eerste tussenrapport van themaproject 1 (Hofman et al, 2010) is uitgebreid ingegaan op de theoretische achtergrond van het besturen-onderzoek en op indicatoren die een mogelijke verklaring kunnen bieden voor succesvolle besturen en scholen. Uiteindelijk zijn drie theoretische perspectieven gehanteerd om die factoren samen te brengen. Op basis van empirisch onderzoek mag worden aangenomen dat factoren binnen deze drie perspectieven positief samenhangen met hogere onderwijsopbrengsten van scholen. Het betreft (a) focus op aspecten van goed bestuur, (b) focus op onderwijskwaliteit en tenslotte (c) focus op samenwerking en fit binnen het team en met de wijdere omgeving van bestuur en school, Hieronder worden deze drie theoretische perspectieven kort samengevat.

Focus op goed bestuur
De Onderwijsraad (2011, 2006) heeft het begrip goed bestuur of 'good governance' gereserveerd voor het waarborgen van het zorgvuldig en deskundig bestuurlijk handelen. Dat zou leiden tot een optimale (ver)deling van bevoegdheden ('*checks* and *balances*') en daarbij zouden de controlemechanismen de balans tussen de belangen van de machten waarborgen. De wet Goed Onderwijs – Goed Bestuur gaat, naast de eis van voldoende onderwijsopbrengsten, niet expliciet in op wat nu eigenlijk een goed bestuur is. De nieuwe wetgeving biedt de minister een heldere basis om de bekostiging van de school te beëindigen (of de school op te heffen als het een openbare school betreft). De PO-raad heeft een eigen code Goed bestuur opgesteld met een nadere invulling voor haar aangesloten scholen voor primair (en voortgezet) onderwijs. Bovendien heeft ze opdracht gegeven voor het monitoren van de voortgang met de Code Goed Bestuur (Honingh & Hooge, 2012) en te

onderzoeken in welke mate en hoe schoolbesturen in het primair onderwijs werk maken van goed bestuur.

De laatste jaren zijn er allerlei bestuurlijke tussenlagen ontstaan, waarbij vooral de ontwikkeling van een bovenschoolse organisatie van belang is. Bovenschoolse managers vormen de schakel tussen enerzijds de directie van de afzonderlijke scho(o)l(en) en anderzijds het bestuur en/of de raad van toezicht. Van de scholen in 2012 blijkt 75% te beschikken over een bovenschools management. De variatie onder besturen naar schaal is: per 2011 heeft 43% van de besturen 1 school onder beheer (zgn. eenpitters), terwijl 7% er meer dan 20 beheert (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Bovendien bestaat nog bijna de helft van de schoolbesturen uit ouders, en daarbij is het verschil tussen eenpitters (73 procent ouders) en meerpitters (32 procent ouders) groot. Interessant is verder voor het besturenonderzoek dat zeer zwakke scholen vaker voorkomen bij besturen met meerdere kleinere scholen (vgl. Inspectie, 2008). Deze bestuurders beschikken over minder strategisch inzicht en financiële/juridische kennis en missen het organiserend vermogen en de kennis over onderwijsopbrengsten van hun scholen, die noodzakelijk is voor een optimaal functionerende organisatie (vgl. Claassen et al., 2008).

Focus op kwaliteit

In de effectieve school literatuur wordt expliciet gezocht naar factoren die de kwaliteit van het onderwijs beïnvloeden (Creemers & Kyriakides, 2012). In overzichtsstudies naar effectieve scholen (Muijs et al., 2004; Muijs & Reynolds, 2010) wordt gesproken van een lerende gemeenschap met een gerichtheid op voortdurende verbetering van het eigen functioneren en de organisatie, uit eigen initiatief en niet zozeer als reactie op externe eisen. Bovendien is de basis van de lerende gemeenschap de optimale samenwerking tussen leerkrachten. Uit empirische studies komt verder het belang naar voren dat scholen met regelmaat de leerlingvoortgang bijhouden en de leerling aan de hand daarvan feedback geven over hun voortgang (Muijs et al., 2010). De omvangrijke meta-studie van Hattie (2009) noemt feedback als een van de belangrijkste voorspellers van hoge onderwijsopbrengsten. Ook Hofman et al. (2009) stellen vast dat naarmate besturen en scholen zich meer typeren als een lerende organisatie, zij hogere onderwijsopbrengsten behalen. Bovendien stellen zij een positief verband vast tussen kwaliteitszorg vanuit externe druk (klachten van ouders of druk vanuit inspectie of gemeente) en schoolprestaties (vgl. Coburn, 2011).

Een contrastanalyse tussen zwak en goed presterende besturen leidt tot een aantal karakteristieken van het bestuur van een zwakke school. Enerzijds betreft dat besturen die minder gericht zijn op schoolontwikkeling en zich nauwelijks bezighouden met kwaliteitszorg. Anderzijds lijkt het vaker te gaan om besturen met meer conflicten, managementproblemen en directiewisselingen. Bovendien is vaker sprake van externe leerkrachtmobiliteit, openstaande vacatures/onbevoegde leraren, ziekteverzuim en tenslotte is er vaker sprake van een ongunstige leerlingpopulatie (Hofman, 2005; Inspectie, 2008). Bovenstaande opsomming laat zien dat het in de praktijk gaat het om cumulatie van risicofactoren. Een laatste indicator van het belang van een focus op kwaliteit wordt duidelijk in het begrip 'evaluatiegerichtheid'. Excellente scholen hebben onder meer een evaluatiegerichte cultuur,

gestandaardiseerde en aangepaste curricula en instructie, sterk leiderschap, professionele en positief ingestelde leerkrachten, betrokken ouders (vgl. Essink, 2007)

Focus op samenwerking en fit

Hofman (1993) stelde positieve bestuurseffecten vast op leerwinst rekenen/taal met als belangrijkste verklaring de invloed van interne geledingen op bestuursbeleid. Tien jaar later concluderen Hofman et al. (2002) op basis van multilevel analyses. "..coherence between school governors, school leaders, teachers and the school community (parents) produces a sense of community that, in turn, shapes conditions in schools that have a positive effect on pupil achievement. Differential effects of schooling in public and private education are mediated by the school governance characteristics of these schools, especially the differences in influences of the school community (parents) on the policy of the school board". Het belang van een goede 'fit' (dialoog) tussen bestuur en school wordt ook internationaal bevestigd (Coleman & Hoffer, 1987). Hofman, Hofman & Gray (2008) hebben deze theorie toegepast en een empirisch gefundeerde typologie van besturing ontwikkeld aan de hand van clusteranalyse. Verklaringen voor verschillen in bestuurseffecten worden gevonden in de verschillende wijzen waarop besturen beleid ontwikkelen en omgaan met de betrokkenen in hun school of scholen. Hofman (1993) stelde vast dat schoolbesturen als buffer voor de school(leider) kunnen opereren: ze optimaliseren de educatieve omgeving met hun beleidsmatige aanpak. (vgl. Turkenburg, 2008). Silins en Muiford (2004) concluderen in succesvolle scholen vaak een adaptieve schoolcultuur bestaat met nadruk op professionele relaties gebouwd op vertrouwen en samenwerking. In dergelijke scholen worden leerkrachten ondersteund om zich te ontwikkelen, zijn vrij te experimenteren en zelf initiatieven tot vernieuwing te nemen. Ook Ranson (2011) stelt dat besturen vooral een rol spelen bij visie- en strategisch beleid en dat een goede relatie met leerkrachten, leerlingen en ouders relevant is voor effectieve besturing.

Het belang van de context van besturen

De fit-theorie zet zich uitdrukkelijk af tegen de universalistische benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisatiepraktijken die in de ene context zullen werken dat ook in een andere context zullen doen (Boxall & Purcell, 2008). De best fit benadering gaat er juist vanuit dat afstemming op de context (denk bijvoorbeeld aan besturen/scholen met krimp versus die met groei in leerlingaantallen) essentieel is. Contextuele factoren van formele aard die in deze studie naar bestuurlijk functioneren een rol zullen spelen zijn: de leerlingcompositie van een school (bijv. het percentage laag SES en anderstalige leerlingen), de omgeving van de school (bijv. groei versus krimp in leerlingenaantal leidend tot fusie of opheffing). Er speelt nog een tweede, voor dit onderzoek belangrijke uitkomst van empirische studies die zijn verricht om determinanten van effectieve scholen op het spoor te komen. Deze studies tonen namelijk aan dat niet een enkele, unieke factor als predictor van schooleffectiviteit optreedt, maar dat het veelal gaat om interacties tussen verschillende factoren. In ons onderzoek naar het functioneren van besturen wordt dan ook gewerkt vanuit de veronderstelling dat niet sprake is van 'one best way to organize' (cf. Mintzberg, 1979).

2.3 Methode

Dit themaproject bouwt voort op informatie uit eerder verricht (BOPO-) onderzoek in 2003 naar het functioneren van besturen (vgl. Hofman et al., 2005). Aan de hand van kwaliteitsmonitoren is in 2003 en 2006 informatie verzameld over het functioneren van besturen (en bijbehorende basisscholen) en over het gevoerde kwaliteitsbeleid. Daarnaast zijn er vervolgmonitoren uitgezet in 2010 en in 2012. In 2010 hebben 163 besturen meegewerkt aan het onderzoek en in 2012 waren dat er 121. Voor elk van de drie theoretische perspectieven zijn indicatoren geconstrueerd en deze hebben een voldoende ($\alpha > .70$) tot goede betrouwbaarheid ($\omega > .80$).

Daarnaast zijn kwalitatieve casestudies verricht in 25 schoolorganisaties. Er zijn interviews gehouden met de schoolleider en een vertegenwoordiger van het bestuur en er is gebruik gemaakt van relevante informatie uit bestuurs- en schooldocumenten.

2.4 Resultaten

2.4.1 De fit-theorie bij bestuurlijk kwaliteitsbeleid

Om na te gaan of de fit-theorie opgaat voor besturen is het verband tussen onze drie theoretische perspectieven en de onderwijsopbrengsten van scholen nader onderzocht. Dit is voor de 2010 en 2012 monitor-data afzonderlijk uitgevoerd. Daar we niet beschikken over de Citoscores van alle scholen (en er ook scholen in het bestand zitten waarvan het bestuur niet heeft gereageerd, c.q. besturen waarvan de school niet heeft gereageerd), kon de overall analyse in 2010 op een deelbestand van 61 besturen en in 2012 op maximaal 40 besturen/scholen worden uitgevoerd. De significantieniveaus zijn daarop aangepast.

Leerlinginstroom

Om de onderwijsopbrengsten van scholen – de gemiddelde Citoscores van de basisscholen in 2010 – eerlijk te kunnen vergelijken moet rekening worden gehouden met de leerlinginstroom en kenmerken van de school. Een school met veel leerlingen met een gunstige achtergrond kan gemakkelijker tot hogere leerlingprestaties komen dan scholen waar de leerlinginstroom problematisch is. Nadat hiervoor is gecontroleerd kan worden nagegaan in welke mate de indicatoren van onze theoretische perspectieven daadwerkelijk een rol spelen in het verklaren van de onderwijsopbrengsten van scholen. In de uitgevoerde regressieanalyse zijn twee modellen geschat. Het *eerste* model is een model met controlevariabelen waarin de invloed van de leerlinginstroom op de gemiddelde Citoscore van de school in 2012 wordt geschat. In het *tweede* model wordt nagegaan wat de bijdrage is van (de schalen van) de focus op goed bestuur, focus op kwaliteit en focus op samenwerking en fit, aan de gemiddelde Citoscore van de school.

In het *eerste* model zijn drie variabelen ter controle voor leerlinginstroom gebruikt: het leerlinggewicht, het percentage allochtone leerlingen en de schoolgrootte. Van deze variabelen is uit onderzoek bekend dat zij samenhangen met de onderwijsopbrengsten. Het leerlinggewicht van een school is gebaseerd op het

opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen. Op basis van het leerlinggewicht krijgt de school een extra financiële tegemoetkoming. Uit tabel 4.1 kan worden opgemaakt (zie model 1) dat de gemiddelde Citoscore van de school in 2010 en 2012 voor het grootste deel wordt bepaald door de leerlinginstroom: het leerlingewicht of het percentage allochtonen leerlingen dat de school herbergt.

Tabel 2.1. Regressieanalyses besturen en onderwijsopbrengsten **(samenvatting 2010 en 2012)**

Onderwijsopbrengsten (gemiddelde citoscore)	2010	2012
	β (sig.)	β (sig.)
Model Leerlingcovariaten	(37% verklaard)	(50% verklaard)
Gemiddeld leerlinggewicht		-.69*** (.000)
% allochtone leerlingen	-.541 (.012)***	
Schoolgrootte		
Model 2 Focus goed bestuur		
Bovenschools management	.248 (.007)***	
Code goed bestuur)		42* (.082)
Responsiviteit bestuur	.249 (.039)**	
Model 3 Focus op kwaliteit		
Lerende organisatie	.348 (.008)***	
PDCA-cyclus	.198 (.098)*	.62** (.042)
Evaluatiegerichtheid	-.278 (.056)*	
Model 4 Samenwerking en fit		
Soort Interactievorm kwaliteitsbeleid	.239 (.031)**	.84* (.064)
Interactie kwaliteitsbeleid (allen)	.394 (.008)***	
Verklaarde variantie (%)	Totaal 56%	Totaal 67%

Alleen de significante verbanden: **significant bij p<.01 **significant bij p<.05 *significant bij p<.10

Bekijken we alle modellen gezamenlijk (zie de totaal verklaarde variantie onderaan de tabel) dan blijkt dat de indicatoren van de drie theoretische perspectieven de onderwijsopbrengsten in 2012 meer kunnen verklaren dan in 2010 (67% versus 56%) en dat onderwijsopbrengsten voor een belangrijk deel worden verklaard door leerlingcontrolevariabelen (50% versus 37%). Daarnaast doen echter ook kenmerken van de focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking/fit doen ertoe.

Focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking/fit
Allereerst blijkt dat voor wat betreft de *focus op goed bestuur* in 2010 scholen met een bovenschools management betere onderwijsopbrengsten te behalen. Hier gaat het om de bestuurlijke schaal van besturen: besturen zonder bovenschool management zijn normaliter de eenpitter besturen (een bestuur – een school). Voorts blijken scholen van een zgn. responsief bestuur hogere onderwijsopbrengsten te behalen. Een responsief bestuur stelt zich regelmatig op de hoogte van opvattingen van ouders (en leerlingen) en gebruikt regelmatig klachten om het onderwijs te verbeteren. Bovendien analyseert dat bestuur omgevingssignalen zoals het oordeel van de gemeente of inspectie over de onderwijskwaliteit van de school. In 2012 behalen scholen hogere onderwijsopbrengsten wanneer hun bestuur vergevorderd is met een verantwoording op basis van de Code Goed bestuur.

Wat betreft de *focus* van besturen op kwaliteit had in 2010 vooral het bestuur als lerende organisatie de hoogste onderwijsopbrengsten. Maar ook besturen die relatief vaak werken met PDCA-cyclus doen het beter; dit laatste is ook het geval in 2012. Overigens wordt in 2010 door ons een negatief verband vastgesteld van evaluatiegerichtheid. Hier komt het probleem van de causaliteit om de hoek kijken: evalueren besturen de kwaliteit van hun scholen vaker omdat de scholen het niet goed doen? De laatste groep indicatoren staan voor de *focus* op samenwerking en *fit*. In 2010 hadden besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk ontwikkelen met de school (waar groeperingen binnen de school een belangrijke stem hebben in de wijze waarop kwaliteitsbeleid gestalte krijgt) de hoogste onderwijsopbrengsten. In 2012 is sprake van een positieve relatie van de interactievorm die besturen hanteren bij het kwaliteitsbeleid. Deze samenhang is vergelijkbaar met de uitkomsten van 2010: ook daar hadden besturen die samen met groeperingen in de school zoals bovenschools management, directie, leerkrachten en ouders het kwaliteitsbeleid ontwikkelen, scholen met hogere gemiddelde Cito-scores.

Uit de dieptestudie kwam verder naar voren dat besturen en schoolleiders eensgezind zijn in hun visie op de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen. Er is sprake van een algemeen onderwijskundig kader waaraan de schoolleider een schoolspecifieke invulling aangeeft. Het bestuur en de schoolleider zijn 'praktisch gelijkwaardig' tot het moment dat er beslissingen moeten worden genomen. Er is regelmatig (maandelijks) sprake van formeel en informeel overleg tussen schoolbestuur en school. Schoolleiders bereiden in werkgroepen beleid voor dat in plenaire vergaderingen wordt besproken; de schoolleider heeft veel invloed op bestuursbeslissingen. Echter, men dient er bij deze bevindingen op bedacht te zijn dat de besturen in de dieptestudie voorlopers zijn; maar liefst 85% heeft in 2010 de verantwoordingssystematiek al volgens de Code Goed Bestuur ingericht.

Werkzaamheid fit-theorie
Een eerste voorzichtige conclusie op basis van onze resultaten is dat de fit-theorie wordt bevestigd: besturen die positief scoren op indicatoren uit elk van de drie theoretische perspectieven hebben hogere onderwijsopbrengsten. Echter, het zijn niet telkens dezelfde indicatoren van besturen die in 2010 en 2012 positief samenhangen met de onderwijsopbrengsten. Het lijkt erop dat een aantal van deze indicatoren inwisselbaar is: of men is responsief of men gebruikt de code Goed

Bestuur. Dit is niet zo heel vreemd gezien het feit dat responsiviteit een van de elementen is van de code Goed Bestuur.

Om de fit-theorie stringenter te toetsen is nagegaan of besturen die hoog scoren op meerdere indicatoren van de onderscheiden theoretische perspectieven, hogere onderwijsopbrengsten laten zien dan besturen die lager scoren. In 2010 zijn drie bestuurstypen geconstrueerd. Het eerste bestuurstype (cluster) betreft 16% van de besturen en scoort laag op alle indicatoren van focus op kwaliteit en focus op evaluatie, maar modaal op focus op goed bestuur. We hebben dit het 'weinig op kwaliteit en evaluatiegerichte modale goed bestuur' genoemd. Het tweede bestuurstype vormt met 29% het tegenbeeld en scoort het hoogst op alle indicatoren van focus op goed bestuur, op kwaliteit en evaluatie; we hebben dit het 'goede op kwaliteit en evaluatie gerichte bestuur' genoemd. Dit is een bestuurstype met een hoge mate van interne fit. Het derde bestuurstype betreft 55% van de besturen en scoort modaal op de indicatoren van goed bestuur, kwaliteit en evaluatiegerichtheid. We noemen dit het 'evaluatiegerichte maar modale goed bestuur'. De verwachting vanuit onze fit theorie was dat dat scholen die vallen onder het tweede bestuurstype het 'goede op kwaliteit en evaluatiegerichte bestuur' hogere gemiddelde Citoscores zullen behalen dan de beide andere bestuurstypen. Met behulp van covariantieanalyse is deze verwachting onderzocht. De resultaten laten echter geen significant verbanden zien met de gemiddelde Citoscores, noch in 2010 noch in 2012. Echter, het is reeds opgemerkt, deze analyses konden slechts worden uitgevoerd op een beperkt aantal besturen waarvan zowel school als Cito-gegevens voorhanden waren.

2.4.2 Kwaliteitsbeleid en onderwijsopbrengsten op de korte en lange termijn

Nu komen we toe aan de tweede onderzoeksvraag. Hoe staat het met de ontwikkeling van bestuurlijk kwaliteitsbeleid en de relatie met onderwijsopbrengsten op de korte (2010 - 2012) en lange (2003 - 2012) termijn?

Kwaliteitsbeleid en onderwijsopbrengsten: trends van 2010 tot 2012

Trendanalyses laten zien dat de groep besturen die de code Goed bestuur toepast de hoogste (gemiddelde) onderwijsopbrengsten heeft in de periode 2010 - 2012. Besturen die de code in 2012 zeggen te gaan volgen, hebben duidelijk hogere onderwijsopbrengsten dan besturen die de code pas in 2013 of later willen gaan toepassen. Opvallend daarbij is verder dat een nadere analyse laat zien dat de code Goed Bestuur meer door grote, meerpitter besturen dan door kleine of eenpitter besturen wordt toegepast. Bovendien blijken scholen waar sprake is van een bovenschools management hogere onderwijsopbrengsten te behalen en dat zijn meerpitter besturen.

In de periode 2010-2012 spelen op ruim de helft van de scholen personeelskwesties en slechte prestaties van de school een rol, terwijl andere vervelende incidenten en conflicten in rond een kwart van de scholen voorkomen. Fusie of dreigende opheffing eist de aandacht op van meer dan een kwart van de scholen. Het is te verwachten dat scholen die in een dergelijke context moeten opereren minder goed zullen presteren. Deze verwachting wordt door trendanalyses bevestigd: op scholen waar

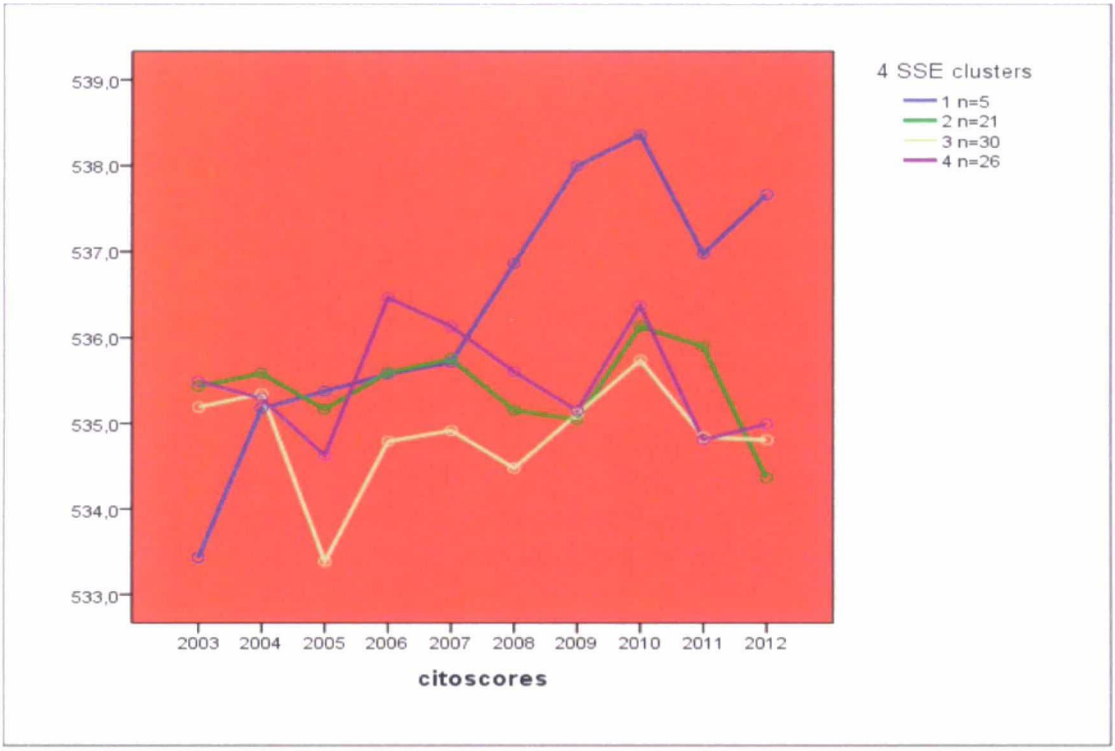
men te maken heeft met een fusie (op handen zijnde of naweeën daarvan) of waar opheffing dreigt, waar personeelskwesties en vervelende incidenten en conflicten spelen, is in de periode 2010-2012 sprake van lagere onderwijsopbrengsten. Nadere analyses laten zien dat het bij scholen vaak gaat om een cumulatie van problemen: dreigende opheffing van een school of vestiging hangt samen met vervelende incidenten of conflicten in de schoolorganisatie en personeelskwesties en dergelijke vervelende incidenten en conflicten komen vaak tegelijkertijd voor. Interessant is verder dat op scholen die niet opereren als een lerende organisatie, vaker personeelsproblemen hebben en er vaker vervelende incidenten en conflicten in de schoolorganisatie voorkomen.

Kwaliteitszorg, schoolzelfevaluatie en onderwijsopbrengsten (2003 – 2012)
Bij kwaliteitszorg behoort een extern (Onderwijsinspectie) en intern (schoolzelfevaluatie) perspectief: "... dat een school zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs; dus ook voor de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en geëvalueerd" (WOT, 2012). In de kwaliteitsmonitor van 2003 zijn vragen opgenomen over de mate waarin een school zich bezighoudt met aspecten van schoolzelfevaluatie. Bij de typologieconstructie (vgl. Hofman, Dijkstra, de Boom & Hofman, 2005) van typen van schoolzelfevaluatie zijn twee perspectieven gehanteerd, namelijk de mate van positiebepaling van scholen (bepaling en beoordeling van kwaliteit van de school) en de mate van schoolontwikkeling (het ontwikkelen en verbeteren van de organisatie) (Hofman et al., 2005). Aan de hand van clusteranalyse op een achttal (betrouwbare) schalen, vier voor elk perspectief (positiebepaling en schoolontwikkeling), zijn in 2003 vier clusters of typen van schoolzelfevaluatie ontwikkeld: (SZE-1, n=5) nauwelijks sprake van schoolzelfevaluatie, (SZE-2, n=21) modaal, (SZE-3, n=30) vergevorderd en (SZE-4, n=26) wisselend bezig met schoolzelfevaluatie. De laatste groep is wel bezig met positiebepaling, maar nog nauwelijks toegekomen aan schoolontwikkeling. De vraag is in hoeverre er een relatie bestaat tussen deze vier SZE-typen en de ontwikkeling in de onderwijsopbrengsten van 2003 tot en met 2012. Voor een deel van de scholen die in 2012 aan ons onderzoek hebben deelgenomen is de gemiddelde Citoscore beschikbaar vanaf 2003; voor deze analyse zijn uiteindelijk in totaal 82 basisscholen beschikbaar. Deze analyse betreft een cross-sectionele vergelijking met een longitudinaal element.

Met behulp van (GLM) trendanalyses is onderzocht hoe de Citoscores van de groep scholen zich over 10 jaar (van 2003 tot 2012) hebben ontwikkeld binnen elk van de vier SZE-clusters. In de onderstaande figuur 1 worden de trendlijnen voor elk van de vier clusters gepresenteerd waarbij gecontroleerd is voor de leerlingstroom van de school (leerlinggewicht).

Wat opvalt, is dat het cluster van nauwelijks schoolzelfevaluatie (geen positiebepaling, noch schoolontwikkeling) dat in 2003 de laagste gemiddelde Citoscore had, in 2012 de hoogste gemiddelde Citoscore behaalt (zie de onderbroken lijn). De onderwijsopbrengsten van deze scholen hebben zich door de jaren heen gestaag in positieve zin ontwikkeld. Wat verder opvalt, is de relatief lage Citoscore in 2011 en dat geldt voor alle vier de scholenclusters. De knik die in veel van de grafieken zichtbaar is in 2011 zou mogelijk te maken kunnen hebben met de

verandering in de wijze van meting van leerlinggewicht[4] in 2009/2010. De nieuwe gewichtenregeling (alleen op basis van het opleidingsniveau van de ouders en zonder etniciteit) is inmiddels volledig ingevoerd, en de extra financiering van impulsgebieden, gebieden waar een concentratie kinderen in een risico-omgeving opgroeit, is eveneens in het schooljaar 2009-2010 geëffectueerd (Hofman & Mulder, 2012).



Figuur 2.1 Trends in samenhang tussen clusters van kwaliteitszorg en onderwijsopbrengsten (2003 - 2012)

Verklaringen voor ontwikkelingen in typen van kwaliteitszorg

De grafieken laten een gestage groei van de gemiddelde Citoscore zien voor de scholen met oorspronkelijk nauwelijks schoolzelfevaluatie. Een interessante vraag is nu of er over die 10 jaren van 2003 tot en met 2012 zich binnen die groep scholen bepaalde ontwikkelingen hebben voorgedaan. Ofwel: welke verklaringen zijn er voor die gestage groei van de gemiddelde Citoscores van de scholen binnen het nauwelijks SZE-type? Vanuit onze theoretische principes zijn de volgende vier mogelijke verklaringen nader onderzocht:

1) Verandering (verbetering) van de leerlinginstroom binnen de scholen in dit SZE-type?
2) Veranderingen (verbeteringen) in de wijze van besturing van de school?
3) Veranderingen (verbeteringen) in de focus op kwaliteit?

[4] In het schooljaar 2009/2010 is de gewichtenregeling een nieuwe fase ingegaan. Er worden dan impulsgebieden ingevoerd. Dit houdt in dat scholen in bepaalde postcodegebieden voor elke gewichtenleerling een extra bedrag krijgen.

4) Veranderingen (verbeteringen) in samenwerking/fit?

Er zijn geen significante verschillen vastgesteld tussen de clusters in veranderingen in de leerlinginstroom (gemeten met gemiddeld leerlinggewicht) tussen 2003 en 2012. Ook doen zich geen significante verschillen voor in de wijze van besturing van de school: niet naar bestuursvorm, gemiddeld aantal scholen dat valt onder het bestuur, het percentage eenpitters, schoolgrootte, urbanisatiegraad en of er wel of niet een bovenschools management is ingesteld. Bij de monitorpeiling van schoolzelfevaluatie in 2003 werden significante verschillen vastgesteld op bijna alle aspecten van *focus op kwaliteit* in vergelijking met de andere drie SZE-typen. Het cluster met nauwelijks SZE had in 2003 (a) het minst vaak een integraal kwaliteitsbeleid, opereerde niet als lerende organisatie en paste de PDCA-cyclus het minst toe. Bovendien bleken de leerkrachten in dat cluster van scholen nauwelijks betrokken, noch gemotiveerd en deskundig om te werken aan kwaliteitszorg. Dezelfde trend is zichtbaar voor de aspecten van *focus op samenwerking/fit*. Er was in 2003 nauwelijks sprake van scholing en training van leerkrachten, er heerste het minst vaak een professionele cultuur, en de collegialiteit in het team was het laagst van alle SZE-typen. Bovendien nam het cluster met nauwelijks SEZ in 2003 niet deel aan een netwerk, noch was er sprake van invloed van andere scholen/organisaties op de school. Interessant is nu dat de variantieanalyses in 2010 en 2012 laten zien dat dit SZE-cluster op bijna al deze aspecten nu juist hoger scoort dan de andere clusters en daarmee lijken de 3^{e} en 4^{e} verklaring het meest waarschijnlijk voor de gestage ontwikkeling van de onderwijsopbrengsten van het in 2003 nauwelijks SZE-type.

2.5 Implicaties voor beleid en praktijk

Goede besturen

Rond een derde van de besturen heeft anno 2010 haar verantwoordingssystematiek ingericht volgende de Code Goed Bestuur en rond twee derde van de besturen kan als transparant worden aangemerkt. Opvallend is dat de helft van de besturen de horizontale verantwoording nog niet goed heeft geregeld en bij ongeveer 60% ontbreken (naar eigen zeggen) heldere financiële kengetallen en een integraal jaarverslag. De bevindingen van 2012 laten zien dat besturen een goede stap in de richting van focus op goed bestuur hebben gezet zoals blijkt uit de toename in gebruik van de code goed bestuur: twee derde van de besturen past die in 2012 toe. Overigens werd in de monitor Goed bestuur (Hooge & Honigh, 2012) vast gesteld dat 73% van de besturen de Code Goed Bestuur van de PO-raad gebruikt. De overheid heeft in de afgelopen periode de positie van besturen in de verschillende sectoren versterkt (vgl. Bronneman-Helmers (2011) en de wettelijke vaststelling van de Code Goed Bestuur past goed bij een overheid die besturen ruimte en autonomie wil bieden om vanuit de eigen verantwoordelijkheid te werken aan de onderwijskwaliteit op hun scholen. De wet Goed Bestuur bevat bepalingen die de verdere ontwikkeling van principes van goed bestuur in het funderend onderwijs beogen te stimuleren, zoals deskundigheidsbevordering, de verantwoordelijkheid van het personeel voor de kwaliteit van het onderwijs, de verantwoording aan ouders en andere belanghebbenden, en integere bedrijfsvoering (De Vijlder et al, 2012). Ons onderzoek bevestigt het belang van aspecten van de code Goed bestuur als

transparantie, responsiviteit en (horizontale) verantwoording. Interessant is verder onze bevinding dat scholen die in 2010 over een bovenschools management beschikken, hogere onderwijsopbrengsten behalen in 2012. Hier gaat hier in feite om de bestuurlijke schaal van besturen: besturen zonder bovenschool management zijn eenpitter besturen.

Onze uitkomsten - zoals de positieve relatie tussen besturen die planmatig handelen (PDCA_cyclus) en die opereren als lerende organisaties – bieden ondersteuning aan de doelen van het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 'Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering'. Volgens Visscher en Ehren (2011) is er veel wetenschappelijke evidentie voor de werkzaamheid van opbrengstgericht werken en is er dus goede reden om langs die weg aan kwaliteitsverbetering te werken. Van belang is wel dat hierbij speciale aandacht moet zijn voor de eenpitters en kleine besturen omdat het erop lijkt dat deze wat achterblijven in de ontwikkeling naar goed bestuur en bovendien vaker als (zeer) zwak worden beoordeeld (Inspectie van het Onderwijs, 2012). Hofman (1993) stelde in haar proefschrift bestuurseffecten vast op onderwijsopbrengsten van basisscholen met als belangrijkste verklaring de invloed van interne geledingen op bestuursbeleid. Ook Ranson (2011) stelt dat besturen een rol spelen bij visie/missie- en strategieontwikkeling en dat een goede relatie met leerkrachten, leerlingen en ouders relevant is voor effectieve besturing van onderwijsorganisaties.

Kwaliteitszorg en schoolzelfevaluatie

*K*waliteitszorg betreft twee perspectieven: de externe beoordeling van de kwaliteitszorg door de Inspectie van het Onderwijs en de evaluatie van de kwaliteit door de school zelf (schoolzelfevaluatie). In de herziene Wet op het Onderwijstoezicht (2012) staat: "*.. dat een school zelf verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het door haar gegeven onderwijs;* dus ook voor de manier waarop de kwaliteit wordt gemeten en geëvalueerd". De zoektocht naar mogelijke verklaringen voor de gestage groei van de onderwijsopbrengsten van het nauwelijks SZE-type maakt duidelijk dat een gestage verbetering van de onderwijsopbrengsten mogelijk is wanneer – zo lijkt het - besturen/scholen meer aandacht gaan schenken aan (aspecten) van focus op kwaliteit en samenwerking en fit. Wat hier op aansluit is de bevinding dat de analyse laat zien dat besturen die de verantwoordingssystematiek van de code Goed Bestuur al vanaf 2010 in redelijke mate gebruiken, ook de hoogste onderwijsopbrengsten hebben over de periode 2010 en 2012. Onduidelijk is ook of dergelijke ontwikkelingen zich ook voordoen in meer of minder planmatig of als lerende organisaties opererende besturen/scholen. Nader onderzoek kan zinvol zijn om meer zicht te krijgen op het proces dat de scholen hebben doorgemaakt en welke (f)actoren een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag. Dieptestudies onder scholen die zich gestaag hebben verbeterd en dan vooral gericht op de hoe-vraag kunnen daarbij behulpzaam zijn. Deze zouden dienen uit te monden in veelbelovende praktijken met tips voor andere (typen van) besturen en scholen. Dergelijk onderzoek is van belang nu ook de Inspectie (2012) concludeert dat door de jaren heen de kwaliteitszorg in scholen niet verbeterd en zelfs eerder verslechterd en dat besturen er meer werk van zouden moeten maken.

Newmann et al. (1997) concluderen dat externe verantwoording (aan de inspectie) de interne monitoring en het gebruik van evaluatiesystematiek positief beïnvloedt. Bovendien stellen zij vast dat de externe (inspectie-) beoordeling van kwaliteitszorg de zoektocht naar bronnen voor succes/falen stimuleert en dat blijkt uiteindelijk positief samen te hangen met schoolverbetering en hogere leeropbrengsten. Of deze relatie tussen interne kwaliteitszorg (schoolzelfevaluatie) en externe kwaliteitszorg (inspectie-oordeel) ook opgaat voor de besturen/scholen in het Educational Governance onderzoek is nog onduidelijk. Nader onderzoek zou hier meer zicht op kunnen bieden.

Werkzaamheid van de *fit-theorie* en *contextgevoeligheid*
Onze fit-theorie werd deels bevestigd: besturen die hoog scoren op indicatoren uit de drie theoretische perspectieven (focus op goede bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit), hebben hogere onderwijsopbrengsten. Hierbij valt op dat vooral deelaspecten van een opbrengstgerichte cultuur (planmatig werken, opereren als lerende organisaties van belang lijken te zijn voor hogere onderwijsopbrengsten. De samenhang (fit) in beleidsfocus tussen bestuur en school, is in het algemeen redelijk en vooral goed in de dieptestudiescholen. Echter, op het aspect van de taakverdeling is dit minder het geval. Schoolleiders zeggen de meeste tijd te besteden aan de organisatie en interne en externe communicatie, terwijl besturen denken dat schoolleiders vooral aandacht hebben voor personeelsbeleid. Overigens werd de verwachting dat scholen die hoog scoren op *alle* (indicatoren van onze) drie theoretische perspectieven hogere onderwijsopbrengsten zullen hebben, (nog) niet bevestigd. Nader onderzoek met een grotere groep besturen/scholen is noodzakelijk om hierover tot harde uitspraken te komen.

De fit-theorie zet zich uitdrukkelijk af tegen de universalistische benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisatiepraktijken die in de ene context zullen werken dat ook in een andere context zullen doen (Boxall & Purcell, 2008). De fit-theorie gaat er juist vanuit dat context (denk bijvoorbeeld aan besturen/scholen met krimp versus die met groei, eenpitters versus meerpitters) essentieel is. Dit onderzoek bevestigt de context-gevoeligheid van het kwaliteitsbeleid van besturen. Allereerst, blijken scholen met een hoge instroom van leerlingen van ouders met een laag opleidingsniveau, lagere onderwijsopbrengsten te hebben. Ten tweede is vastgesteld dat scholen die in een problematische context opereren waar fusie of opheffing dreigt, waar personeelskwesties en vervelende incidenten of conflicten spelen, lagere onderwijsopbrengsten realiseren. Deze constatering is in lijn met de eerder genoemde uitkomsten van de contrastanalyse tussen zwak en goed presterende besturen waar ook werd vastgesteld dat zwakke scholen vaker besturen kennen met meer conflicten, managementproblemen en directiewisselingen. Bovendien is er vaker sprake van externe leerkrachtmobiliteit, openstaande vacatures/onbevoegde leraren, ziekteverzuim en een ongunstiger leerlingpopulatie (Hofman, 2005; Inspectie, 2008).

Literatuur

Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010).*Den Haag: SCP.

Bryk, A.S., Lee, V.E & Holland, P.B. (2003). *Catholic Schools and the Common Good.* Harvard University Press.

Bruggencate, G.T. ten. (2009). *Maken schoolleiders het verschil? onderzoek naar de invloed van schoolleiders op de schoolresultaten.* Enschede: Universiteit van Twente.

Claassen, A. & L. Mulder (2011). Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs. Nijmegen: ITS.

Coleman, J.S. and Hoffer, T. (1987). *Public and private high schools: the impact of communities.* New York: Basic Books.

Creemers, B.P.M. (1994). *The Effective Classroom.* London: Cassell

Deming, W.E. (1989). *Out of the crisis.* Cambridge: MA: MIT Press.

Essink (2007). *Excellente scholen in het basisonderwijs*, Bachelor thesis. Enschede: Universiteit Twente

Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.* New York: Routledge.

Hofman, W.H.A. (1995). *Cross-level relationships within effective schools.* School Effectiveness and School Improvement, 6, 2, 146-174

Hofman, R.H., Hofman, W.H.A, & Guldemond H. (2002). Schoolgovernance, culture, and student achievement. *International Journal of Leadership in Education* 5 (3), pp. 249-272.

Hofman, W.H.A. & Hofman, R.H. (2011). Smart management in effective schools: effective management configurations in general and vocational education in the Netherlands. *Educational Administration Quarterly*, 47, 4, 620-645.

Hofman, R.H. (1993). *Effectief schoolbestuur. De bijdrage van schoolbesturen aan de effectiviteit van basisscholen.* Proefschrift Universiteit van Groningen. Groningen: Universiteit Groningen/GION.

Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & Boom, J. de (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Eindrapport.* Groningen: GION.

Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, vol 44, no 1, 93-110.

Hofman, R.H., Vandenberghe, R. & Dijkstra, B.J. (2008). BOPO-Review: *Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling.* Groningen: Universiteit Groningen/GION

Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen.* Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.

Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 1: *Het functioneren van besturen.* Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.

Honingh, M.E. & Hooge. E.H. (2012). *Goed Bestuur in het primair onderwijs. Eindrapportage Monitor Goed Bestuur primair onderwijs 2010-2012.* Amsterdam/Nijmegen: Hogeschool van Amsterdam/ Radboud Universiteit.

Inspectie van het Onderwijs (2008). De *staat van het onderwijs. Onderwijsverslag* 2006/2007. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). De *staat van het onderwijs. Onderwijsverslag* 2010-2011. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Duik, L. (2010). *Tussenrapportage 1: Onderzoekspro gramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten.* Erasmus Universiteit Rotterdam.

Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Duik, L. (2011). *Tussenrapportage 2: Onderzoekspro gramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance.Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten.* Erasmus Universiteit Rotterdam.

Kessel, N. van & Hovius, M. (2011). *Bestuur en management. Onderzoek onder eenpitters en meerpitters in het primair onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R. D., & Johnson, E. C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. *Personnel Psychology*, 58:2, 281-320.

Leithwood, K. & Earl, L. (2000). Educational accountability effects: an international perspective. *Peabody Journal of Education, 75, 4.* Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Lomos, C., Hofman, R.H. & Bosker, R.J. (2011). Professional community and student achievement. Accepted for *School Effectiveness and School Improvement.*

Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015.Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering.* Den Haag: Ministerie OCW

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Muijs, D., Harris, A., Chapman, C., Stoll, L. & Russ, J. (2004). Improving schools in socio-economically disadvantaged areas: A review of research evidence. *School Effectiveness and School Improvement, 15* (2), 149-175.

Muijs, D. and Reynolds, D. (2010). *Effective Teaching: Research and Practice*. London: Paul Chapman.

Mulford, B. & Silins, H. (2003). Leadership for organizational learning and improved student outcomes – what do we know? *Cambridge Journal of Education* 33(2): 175–195

OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering.* Den Haag: Ministerie OCW

Onderwijsraad (2011). *Een stevige basis voor iedere leerling. Advies.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2012). *Advies Geregelde ruimte.* Den Haag: Onderwijsraad.

PO-Raad (2011). *Code Goed Bestuur in het primair Onderwijs.* http://www.poraad.nl/sites/www.poraad.nl/files/2011documenten/themagoedbestuur/ code_goed_bestuur_printversie.pdf

Ranson, S. (2011). School governance and the mediation of engagement. *Educational Management Administration & Leadership,* Vol.39 (No.4). pp. 398-413.

Silins, H. & Mulford, B. (2004). Schools as learning organisations: Effects on teacher leadership and student outcomes. *School Effectiveness and School Improvement.* 15(3-4), 443-466.

Teddlie, C. & Reynolds, D. (2000). *The International Handbook for School Effectiveness Research*. London: Falmer Press.

Turkenburg, M. (2008) *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.

Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.

Vermeeren, B., Steijn, B. Kuipers, B. (2009). *Performance of Public Organizations: A Study of HRM and the Role of the Supervisor in Dutch Municipalities*. Paper for the IRSPM conference, Copenhagen, April 2009.

Vijlder, F.J. de, Molenaar, N.E.M. & Gerven, A. van (2006). *Financieringsarrangementen innovatie PO en VO. Rapport in het kader van het beleidstraject innovatie financiering PO en VO.* Utrecht: Capgemini.

Vijlder, F, Verschoor, M., Rozema, M., van Velden, J. & van Gansewenkle, H. (2012). *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs. Verkenning ten behoeve van BOPO.* Arnhem/Nijmegen: HAN Press.

Visscher, A. & Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van Opbrengstgericht Werken.* Enschede: Vakgroep onderwijsorganisatie en management Enschede: Universiteit Twente.

WOT (2012). Wijziging Wet op het onderwijstoezicht inzake gewijzigde rol Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces. Den Haag: WOT.

3 HRM EN FIT

Tessa Janssen, Bram Steijn en Laura den Dulk

3.1. Inleiding

Het huidige onderwijsbeleid vraagt om goede samenwerking binnen en rondom scholen en een goede afstemming van beleid tussen de verschillende geledingen. Zoals is beschreven in eerdere hoofdstukken en rapporten zijn er twee conclusies die getrokken kunnen worden op basis van bestudering van het huidige onderwijsbeleid en waaraan in de onderzoekslijn *Educational* governance expliciet aandacht wordt geschonken. Ten eerste wordt het huidige onderwijsbeleid gekenmerkt door het versterken van de autonomie van besturen[5] en scholen. Kernbegrippen zoals ruimte en vertrouwen zijn belangrijk geworden, maar ook het afleggen van verantwoording speelt nu een grote rol (Ministerie van OCW & PO-raad, 2012). De vastgelegde beleidsdoelen en resultaatafspraken vragen om gezamenlijk kwaliteitsbeleid van de actoren die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van die beleidsdoelen. Ten tweede leidt het toekennen van meer autonomie aan de scholen tot meer expliciete aandacht voor de optimale afstemming tussen organisatieniveaus (intern en extern): leerkrachten, schoolleiders, bovenschools management en besturen.

Educational governance wordt in dit onderzoek breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen. Human resource management (HRM) kan hieraan bijdragen. Binnen de HRM literatuur wordt geschreven dat er op zijn minst een zwak verband is tussen HRM beleid, HRM uitkomsten (zoals tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie) en de (organisatie)prestaties (Paauwe, 2009). Dit idee, dat HRM kan bijdragen aan de organisatieprestaties, sluit aan op de huidige focus van de overheid op de kwaliteit en bekwaamheid van leerkrachten om de onderwijsopbrengsten te optimaliseren (Commissie Leraren, 2007; Ministerie van OCW, 2006, 2007a; Onderwijsraad, 2006a, 2006b). In het Bestuursakkoord (2012) wordt benadrukt dat een hoogwaardig HRM beleid een deel is van goed werkgeverschap en een voorwaarde voor de ontplooiing van leerkrachten tijdens hun loopbaan. Onder andere door de ontwikkelingen in de bestuurlijke- en arbeidsmarktcontext is de nadruk komen te liggen op een meer professioneel school- en personeelsbeleid (Commissie Leraren, 2007; Ministerie van OCW, 2006, 2007a; Onderwijsraad, 2006a). Zo is er gepleit voor een betere afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, het bevorderen van de professionele arbeidsorganisatie van scholen en meer samenhang in de kwalificatiestructuur en het opleidingsstelsel (Onderwijsraad, 2006a).

[5] Waar wordt gesproken van besturen kan ook bovenschools management of bovenschoolse organisatie gelezen worden.

*F*ocus op samenwer*k*ing en *fit*

Zoals eerder aangegeven staat bij 'educational governance' de efficiënte en effectieve besturing van onderwijsorganisaties vanuit de gedachte van 'best fit' centraal. In themaproject 2 is nagegaan onder welke voorwaarden een dergelijke fit op het gebied van HRM tussen besturen, scholen en leerkrachten tot stand komt en in welke mate deze samenhangt met de prestaties (kwaliteit/opbrengsten) van de school als organisatie. De leidende gedachte van de 'best fit' benadering is dat naarmate een organisatie een betere fit heeft, deze organisatie ook betere prestaties zal leveren (vgl. Boxall & Purcell, 2008). In themaproject 2 gaan we ervan uit dat de schoolleider een cruciale rol speelt in het uitdragen van HRM en het bereiken van deze fit. Purcell & Hutchinson (2007) hebben aangetoond dat lijnmanagers (wat schoolleiders feitelijk zijn) een doorslaggevende rol spelen bij het uitdragen van HRM. De schoolleider is daarnaast de centrale actor tussen het bestuur en de leerkrachten in. Hij[6] is de persoon die het beoogde beleid van het bestuur implementeert en overbrengt op de leerkrachten. Hij zou daarmee kunnen zorgen voor een fit tussen wat besturen beogen en wat leerkrachten ervaren aan HRM beleid. Binnen de HRM literatuur is aandacht voor deze fit tussen verschillende geledingen in de organisatie en houdt men zich bezig met de fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM (ook wel bekend als het 'intended', 'actual' en 'perceived' HRM van Wright & Nishii, 2007). Verder veronderstellen we dat de schoolleider ook een rol speelt in de fit die leerkrachten hebben met hun werkomgeving (de 'person-environment' fit - Kristof-Brown, Zimmerman & Johnson, 2005). Deze vorm van fit kan tevens een verklarende factor zijn in de relatie tussen HRM en prestaties.

In dit hoofdstuk van het integratierapport worden de belangrijkste inzichten beschreven met betrekking tot HRM en fit die uit de studie van themaproject 2 naar voren zijn gekomen. Niet alles wordt behandeld, enkel de meest relevante/opvallende resultaten. We laten ons hierbij leiden door vier aannamen. We gaan er allereerst vanuit dat de manier waarop HRM wordt geïmplementeerd op basisscholen samenhangt met de prestaties van de school. Hierbij nemen we aan dat hoe consistenter het HRM beleid is, hoe beter dat is voor de prestaties. Daarnaast gaan we ervan uit dat hoe beter de fit tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten over HRM is, hoe beter ook de prestaties. Ook verwachtten we dat dat samenhangt met tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie van leerkrachten. Impliciet veronderstellen we hierbij dat de schoolleider hierin een cruciale rol speelt. Tenslotte gaan we ervan uit dat hoe beter leerkrachten zich thuis voelen in hun (werk)omgeving, hoe beter dat is voor hun tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie. HRM kan hier op inspelen. Op basis van deze aannamen, worden in dit hoofdstuk de volgende vragen behandeld.

1) In welke mate wordt HRM consistent vormgegeven op basisscholen en hoe hangt dit samen met de organisatieprestaties?
2) In welke mate is er sprake van een fit tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten en in hoeverre hangt deze fit samen met de organisatieprestaties?

[6] In dit onderzoek wordt de schoolleider met 'hij' geadresseerd, maar daar kan ook 'zij' gelezen worden.

3) In welke mate is er sprake van een fit tussen de leerkracht en zijn (werk)omgeving, en wat is de invloed daarvan op zijn tevredenheid, motivatie, betrokkenheid en verloopintentie, en hoe kan HRM hierop inspelen?

We starten eerst met een beknopt stuk theorie. Vervolgens volgt een korte beschouwing over de specifiek voor dit themaproject gebruikte methoden, waarna we overgaan tot de resultaten. Er wordt afgesloten met een conclusie met beleidsimplicaties voor de praktijk.

3.2. Theorie

Human Resource Management (HRM) kan gedefinieerd worden als het uitvoeren van activiteiten om het menselijk kapitaal in organisaties gewenst gedrag te laten vertonen om op die manier organisatiesucces te behalen (Steijn en Groeneveld, 2009). De laatste decennia is er steeds meer interesse voor HRM. Het managen van menselijk kapitaal is in het management van de publieke sector zelfs een van de belangrijkste en meest besproken onderwerpen (O'Toole & Meier, 2008). Sommige auteurs vinden dat HRM niet meer is dan wat voorheen 'personeelsbeleid' genoemd werd. HRM zou dan enkel draaien om de klassieke instrumenten zoals werving en selectie, training, beoordeling en beloning. Anderen trekken HRM breder en menen dat de focus ligt op hoe een organisatie met zijn medewerkers om gaat. HRM dient in die visie een strategisch belang en wordt ingezet om in te kunnen spelen op lange termijn ontwikkelingen in de omgeving van de organisatie (Steijn et al., 2009). Deze visie is tegenwoordig meer gangbaar. In een snel veranderende omgeving wordt steeds meer verwacht en wordt er meer flexibiliteit gevraagd van alle arbeidsorganisaties (Doorewaard & De Nijs, 2004). Verder zijn medewerkers steeds hoger geschoold en stellen steeds hogere eisen aan de organisatie waar ze werken, vooral op het gebied van loopbaanbeleid en ontwikkeling. Overigens wordt er ook steeds meer van medewerkers gevraagd en zijn goede training en scholing van groot belang. Als HRM als een strategisch instrument wordt gezien, dan is het nog wel de vraag hoe dit leidt tot (hogere) prestaties van organisaties.

3.2.1 HRM en prestaties: de black box

In de recente wetenschappelijke literatuur zijn verschillende aanwijzingen te vinden die het verband tussen Human Resource Management en prestaties van organisaties ondersteunen (Gould-Williams, 2003; Bowen & Ostroff, 2004, Boselie, Dietz & Boon, 2005; O'Toole et al., 2008 en Paauwe, 2009). Boxall, Ang & Bartram (2011) geven aan dat HRM onvermijdelijk de organisatie prestaties beïnvloedt, maar dat de betekenis van HRM en de manier waarop de prestaties behaald worden afhankelijk is van de betrokkenen, de tijd en de context. Er is immers een grote verscheidenheid aan hoe werknemers gemanaged worden binnen werknemersgroepen, organisaties, industrieën en maatschappijen (Nishii & Wright, 2008; Sherer & Leblebici, 2001).

Kerngedachte achter de HRM en prestatieliteratuur is dat specifieke HRM-activiteiten, (zoals werving, selectie, opleiding, loopbaanontwikkeling en het geven van autonomie), HRM uitkomsten (zoals motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloop) beïnvloeden en vervolgens de organisatieprestaties bepalen. De uitdaging

voor onderzoekers ligt in het beschrijven van de verschillende verschijningsvormen van HRM, het verklaren waarom deze zich ontwikkelen en het analyseren hoe ze samenhangen met voor belanghebbenden belangrijke uitkomsten (Boxall et al., 2007). Dit type onderzoek richt zich vaak op hoe HRM processen werken, wat de doelen zijn, de interveniërende variabelen en uitkomsten. Dit laatste wordt ook wel de 'black-box' genoemd (Purcell, Kinnie, Hutchinson, Swart & Rayton, 2003; Wright and Gardner, 2004).

Interne fit van HRM: de *kracht van het HRM systeem*

Het belang van de interne fit van HRM is gebaseerd op de ideeën van MacDuffie (1995). Zijn strategisch contingentie model gaat ervan uit dat een bepaalde combinatie van HRM praktijken alleen werkt onder specifieke omstandigheden. Daarbij gaat hij uit van het belang van de zogenaamde 'interne fit' die wordt gemeten door te kijken naar de *'alignment of dominant goals with the HR system'* (Boon, 2008). HRM-praktijken worden gebruikt om boodschappen over te brengen op medewerkers (Bowen et al., 2004). De inhoud van die boodschappen dient consistent te zijn om effectief te zijn. Een boodschap kan bijvoorbeeld zijn: wij willen dat medewerkers optimaal presteren. De voorwaarde om het HRM systeem echt effectief te laten zijn is dat medewerkers geselecteerd, getraind en ontwikkeld zijn om het dominante organisatiedoel (de prestaties van de organisatie) te behalen. Omdat er binnen de wetenschap verschillende definities van 'interne fit' worden gehanteerd, wordt de interne fit van het HRM beleid vanaf nu de consistentie van *het HRM* beleid genoemd. In dit onderzoek wordt ervan uit gegaan dat hoe meer praktijken worden toegepast, hoe consistenter het HRM systeem is.

Fit tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten

Gedurende lange tijd is het gebruikelijk geweest om HRM te meten bij HR managers van organisaties. De laatste jaren is hier echter steeds meer kritiek op. Meer en meer erkent men dat de lijnmanagers en medewerkers ook belangrijke inzichten kunnen bieden over hoe het HRM beleid eruit ziet. En nog belangrijker, het is steeds duidelijker geworden dat er verschillen zijn in hoe HR managers, lijnmanagers en medewerkers het HRM beleid bezien (Nishii et al., 2008). Er is dan juist geen sprake van fit tussen de verschillende geledingen binnen een organisatie. In de meest recente literatuur over HRM en prestaties wordt er van uitgegaan dat er verschillen kunnen bestaan tussen: HRM beleid dat door het bestuur wordt beoogd, maatregelen die door de lijnmanager worden geïmplementeerd en de perceptie van die maatregelen door medewerkers (Purcell et al., 2007; Wright et al., 2007). In HRM onderzoek is het daarom belangrijk om rekening te houden met het onderscheid zoals ook Wright et al., in 2007 hebben gemaakt: intended (beoogd), actual (geïmplementeerd) en perceived (ervaren) HRM. Vanaf nu gebruiken we enkel nog de Nederlandse vertaling van deze concepten. Beoogd *HRM* betreft het HRM beleid dat door de organisatie is ontwikkeld om een bepaald doel te behalen, hier zijn dat de bovenschoolse organisaties of besturen. Geïmplementeerd *HRM* geeft vervolgens de HRM praktijken weer die toegepast worden door de schoolleiders[7]. Tot slot gaat ervaren *HRM* in op hoe de medewerkers de geïmplementeerde HRM praktijken

[7] Op éénpitters zal het verschil tussen beoogd en geïmplementeerd beleid er niet zijn, omdat daar geen sprake is van een bovenschools management.

ervaren. De verwachting is dat hoe beter de fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM, hoe beter de prestaties van de organisatie.

De person- environment fit als alternatieve fit-invulling van de black box
De person-environment fit (PE-fit) kan het succes van het HRM beleid via de HRM uitkomsten zichtbaar maken (Kristof-Brown et al., 2005; Jansen & Kristof-Brown, 2006). HRM kan als instrument worden gebruikt om werknemers beter bij de organisatie of bij hun baan te laten passen. Hiermee zouden de HRM praktijken in de organisatie de PE-fit van werknemers positief kunnen beïnvloeden (Boon, Den Hartog, Boselie & Paauwe, 2011).

Binnen de organisatiepsychologie is de PE-fit een centraal concept. Hierbij is de veronderstelling dat wanneer er sprake is van een fit tussen het individu en de omgeving, het individu een meer positieve werkhouding ervaart. Het idee is dat wanneer mensen in hun omgeving (i.e. organisatie/baan) 'passen', ze een hogere tevredenheid en motivatie hebben, minder snel geneigd zijn de organisatie te verlaten en hun prestaties ook beter zijn (Kristof-Brown et al., 2005). Hierbij is van belang dat de preferenties en eisen van zowel de leerkracht als de werkomgeving op school bij elkaar passen. Binnen de PE-fit zijn er drie domeinen te onderscheiden: de persoon-organisatie fit, de persoon-baan fit en de persoon-groep fit. Allereerst omvat de persoon-organisatie fit (PO-fit) de mate waarin doelen en waarden van leerkrachten overeenkomen met die van de school. Daarnaast gaat het erom of leerkrachten zich thuis voelen in de organisatie(cultuur). Ten tweede betreft de persoon-baan fit (PB-fit) het verband tussen de vaardigheden van de leerkracht en de functie-eisen van het werk of de wensen van de leerkracht en de kenmerken van een bepaalde taak. Tot slot betreft de persoon-groep fit (PG-fit) de mate waarin leerkrachten goed kunnen samenwerken in teamverband, de communicatie goed is en er geen conflicten zijn.

3.3. Methoden

3.3.1. Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet van themaproject 2 heeft, vanwege de focus op verschillende organisatieniveaus binnen scholen (medewerkers, schoolleiders en schoolbesturen), een gelaagd karakter. De schoolleider staat hierin centraal. Allereerst is door middel van de schoolmonitor op de managementniveaus van scholen onderzoek gedaan (besturen en schoolleiders). Er is onder andere gekeken naar de consistentie van het toegepaste HRM beleid[8] en naar een fit op het gebied van HRM tussen schoolbesturen en schoolleiders. Bij die laatste fit gaat het de facto om de fit tussen beoogd en geïmplementeerd HRM. Vervolgens is er in de dieptestudie op een lager organisatieniveau onderzoek gedaan en is de fit tussen schoolleiders en leerkrachten onderzocht. Hierbij lag de focus zowel op de fit tussen geïmplementeerd en ervaren HRM, als op de person-environment fit.

[8] In de HRM literatuur wordt dit ook wel de interne fit genoemd.

3.3.2. Schoolmonitor 2010 en 2012: schoolbesturen en schoolleiders

Door middel van de schoolmonitoren van 2010 en 2012 hebben we onderzoek gedaan naar de fit tussen beoogd en geïmplementeerd HRM. Er zijn 31 stellingen[9] met betrekking tot HRM voorgelegd aan schoolleiders en schoolbesturen (zie Janssen et al., 2013). Bij schoolbesturen is gevraagd naar hoe belangrijk zij de voorgelegde HRM praktijken vinden, terwijl aan schoolleiders is gevraagd in welke mate zij diezelfde praktijken toepassen. Met dezelfde data hebben we ook onderzoek gedaan naar de consistentie (fit) van de gehanteerde HRM praktijken. Om vast te stellen dat we te maken hebben met een bundel van HRM praktijken en de consistentie hiervan te bepalen, kijken we naar de Cronbach's Alpha van de totale schaal. Hoe hoger de Cronbach's Alpha hoe hoger de interne HRM fit (MacDuffie, 1995 in Guest, Conway & Dewe, 2004).

3.3.3. Dieptestudie 2011: schoolleiders en leerkrachten

In de dieptestudie hebben we ons gericht op de leerkracht in relatie tot de schoolleider. Door middel van de dieptestudie is er onderzoek gedaan naar de fit tussen geïmplementeerd en ervaren HRM. Leerkrachten kregen 12 stellingen met betrekking tot HRM voorgelegd, die 12 stellingen zijn onderdeel van de 31 stellingen die schoolleiders voorgelegd kregen. De leerkrachten moesten aangeven in hoeverre zij de HRM praktijken daadwerkelijk ervaren. Verder is door middel van de dieptestudie data verkregen over de person-environment fit van leerkrachten. Op verschillende stellingen met betrekking tot de persoon-organisatie fit, de persoon-baan fit en de person-groep fit konden leerkrachten op een 5–punts Likert schaal reageren.

3.3.4. Steekproef en representativiteit

In 2012 hebben 193 basisscholen (schoolleiders) en 121 besturen de online enquêtes ingevuld (respons van respectievelijk 22% en 28%); in 2010 hebben 144 scholen en 1163 besturen gerespondeerd. In de dieptestudie hebben 254 leerkrachten samen met hun schoolleiders meegedaan van 28 basisscholen. De representativiteit van de onderzoeksgroep 2012 is nader onderzocht aan de hand van gegevens verkregen van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO voorheen CFI) en de Inspectie van het Ondenwijs. Deze worden bovendien vergeleken met de bevindingen van dezelfde analyses over 2010. Op basis van de non-respons analyses die uitgevoerd zijn voor besturen zijn er geen problemen naar voren gekomen. Dit geldt ook voor de scholen en cito scores.

Voor meer informatie over de non-respons analyses zie de volledige BOPO eindrapportage van themaproject 2 (Janssen, Ashikali, Steijn & Den Dulk, 2013). In het rapport is ook alle informatie terug te vinden over de in themaproject 2 gebruikte meetschalen en analysetechnieken.

[9] De monitor van 2010 had 12 stellingen, maar in 2012 besloten wij dit uit te breiden naar 31 stellingen.

3.4. Resultaten

3.4.1. Consistentie van het HRM beleid en prestaties: de rol van de schoolleider, de perceptie van leerkrachten en het belang van de omgeving

Op basis van de schoolmonitoren in 2010 en 2012 bleek dat de consistentie van HRM gemeten bij de *schoolleiders* op het eerste gezicht niet direct samenhing met de prestaties van scholen in de vorm van Cito scores. Daarnaast hangt het ook niet samen met de motivatie, betrokkenheid, tevredenheid en vertrekintentie van leerkrachten. Nader onderzoek leverde ons echter toch interessante informatie op.

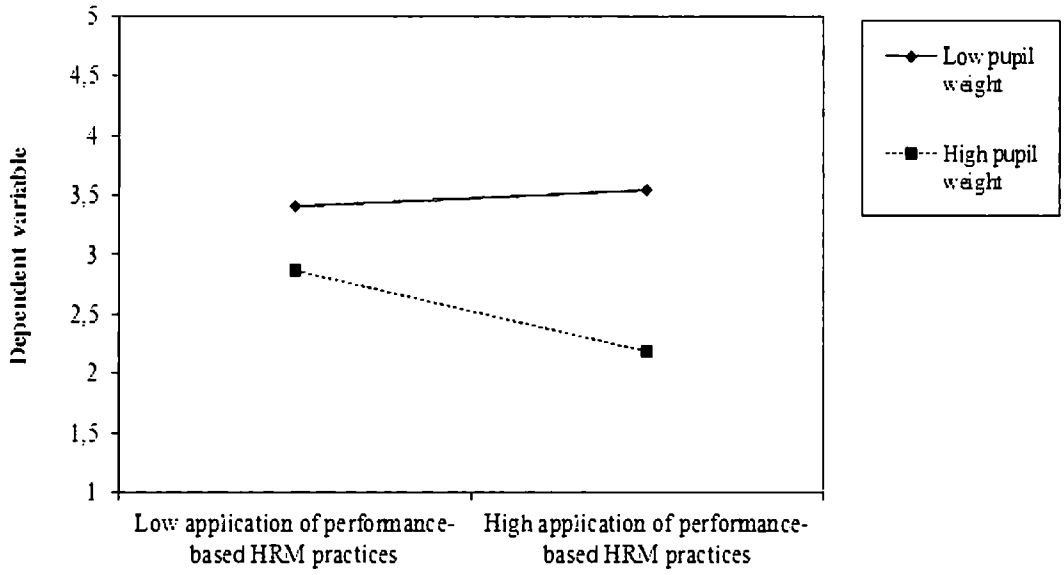
Allereerst is naar voren gekomen dat het er op basisscholen niet zo zeer toe doet wat de schoolleider *zegt* toe te passen aan HRM praktijken, maar dat het doorslaggevend is hoe leerkrachten het HRM beleid *ervaren*. Als de leerkrachten een grote mate van consistentie in het HRM beleid ervaren, dan zijn zij meer gemotiveerd, tevreden en betrokken. Daarnaast is hun intentie om de organisatie te verlaten ook lager. Het is dus belangrijk dat schoolleiders het HRM beleid helder op leerkrachten overbrengen, want dan levert het positief gedrag op. De werknemersgedragingen (HRM uitkomsten) hangen echter niet samen met de Cito scores, die relatie ligt op basisscholen waarschijnlijk complexer.

Ten tweede waren we in staat om twee groepen scholen te onderscheiden[10], met ieder een andere (onderscheidende) vorm van consistentie in het HRM beleid. De ene groep scholen past significant meer prestatie-gerelateerde HRM praktijken toe dan de andere groep scholen. Deze twee clusters van scholen bleken ook (negatief) samen te hangen met de Cito scores. In het kader van onderzoek naar HRM en prestaties is dit een interessant gegeven. Dit kon erop wijzen dat de groep scholen die veel prestatie-gerelateerde HRM praktijken toepast, het in termen van Cito scores juist slechter doet dan de groep scholen die minder van die praktijken toepast. Tevens kwam naar voren dat het leerlinggewicht op scholen van (groot) belang is. Dit leerlinggewicht hangt niet alleen negatief samen met de Cito scores, het hangt ook (positief) samen met de twee groepen scholen die ieder een andere mate van consistentie hebben. Dit duidt erop dat scholen waar sprake is van een hoger leerlinggewicht, vaker prestatie-gerelateerde HRM praktijken toepassen. Met andere woorden lijkt ook de omgeving van de school een rol te spelen bij de toepassing van HRM.

Het blijkt dat vooral het leerlinggewicht van een school van invloed is op de Cito scores. Hoe hoger het leerlinggewicht, des te lager de gemiddelde Cito-score. Dit is op zichzelf niet een heel verrassende uitkomst. Wat wel verrassend is, is dat er een interactie-effect is gevonden tussen het leerlinggewicht en de consistentie van het HRM beleid op basisscholen. Op scholen met een laag leerlinggewicht betekent het meer toepassen van de praktijken een lichte stijging van de gemiddelde Cito-score. Op scholen met een hoog leerlinggewicht betekent een toename van deze praktijken een duidelijk negatief effect op de gemiddelde Cito-score. In figuur 3.1 is visuele weergave te zien van het interactie-effect. In het figuur 1 staan de twee lijnen voor: 1) de groep scholen met een laag leerlinggewicht en 2) de groep scholen met een hoog

[10] Op basis van een hiërarchische cluster analyse. Zie ook Janssen, Steijn & Den Dulk, 2011.

leerlinggewicht. De helling van de lijnen wordt bepaald door de toepassing van prestatie-gerelateerde HRM praktijken op scholen. De toepassing van die praktijken heeft effect op de prestaties van scholen ('dependent variable')[11], maar het effect verschilt duidelijk tussen de twee groepen.



Figuur 3.1: Interactie-effect HRM clusters X leerlinggewicht op Cito scores

Dit kan betekenen dat schoolleiders op scholen met een hoog gemiddeld leerlinggewicht voorzichtig om moeten gaan met de toepassing van de prestatie-gerelateerde motivatie praktijken. Verder onderzoek naar dit verschijnsel heeft ons laten zien dat scholen die in 2010 een lage gemiddelde Cito score hadden, in 2012 juist meer HRM praktijken zijn gaan toepassen. In het kader van de eerder besproken negatieve relatie tussen gemiddeld leerlinggewicht, Cito score en de toepassing van HRM op scholen waar het minder goed gaat, is het belangrijk dat hier rekening mee wordt gehouden. Dit zijn belangwekkende bevindingen gegeven het feit dat het overheidsbeleid nu juist de toepassing van prestatie-gerelateerde HRM praktijken stimuleert. Dit impliceert ook dat een *fit* met de omgeving (het type leerlingen) van belang is bij de invulling van het HRM beleid. Het lijkt er immers op dat het een identiek HRM beleid in een andere context tot andere resultaten leidt. Deze bevinding is overigens in overeenstemming met het idee dat het nastreven van een externe fit voor organisaties belangrijk is.

Naast bovenstaande bevindingen heeft het onderzoek naar de consistentie van het HRM beleid ook laten zien dat de schoolleider een cruciale rol speelt bij de implementatie van HRM. Allereerst hangt het van hem af in welke mate de leerkrachten de consistentie van het HRM beleid ervaren. Door wel of niet actief erover te communiceren kan hij die perceptie beïnvloeden, wat leidt tot positieve HRM uitkomsten. Ten tweede zijn het de schoolleiders die bij beleidsoverwegingen direct te maken hebben met omgevingsfactoren zoals leerlinggewicht. Aan hen is het

[11] Dit figuur geeft niet de daadwerkelijke gemiddelde Cito-scores weer. De focus ligt op de weergave van het effect.

de taak om het HRM beleid zo af te stemmen op de omgeving dat de schoolprestaties positief beïnvloed worden.

Als we de rol van de schoolleider nog wat meer uitlichten dan wordt nog duidelijker hoe belangrijk hij is binnen de schoolorganisatie. Hoe meer leerkrachten ervaren dat de schoolleider een *autonomie ondersteunende leiderschapsstijl* op zich neemt, hoe beter ook de consistentie van het HRM beleid is. Een schoolleider met een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl begrijpt en erkent het perspectief van de leerkrachten. Hij geeft leerkrachten de ruimte om eigen keuzes te maken en moedigt ze aan om initiatief te nemen. Dit gedrag van de schoolleider hangt dus samen met hoe hij zijn HRM beleid invult. Deze autonomie ondersteunende leiderschapsstijl van de schoolleider hangt ook positief samen met de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van de leerkrachten. Ook is de verloopintentie lager als leerkrachten het gevoel hebben dat hun schoolleider hen autonomie geeft. Verder is gebleken dat dit verband niet alleen direct loopt, maar dat HRM hier ook een belangrijke rol in kan spelen. Door middel van HRM kan de schoolleider de motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloopintentie positief beïnvloeden.

3.4.2. De fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM beleid

Hoe goed het HRM beleid ook is doordacht en hoe goed organisaties hun HRM beleid ook afstemmen op de omgeving van hun school, het blijft altijd de vraag of het beoogde beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en of het beleid dan ook nog eens ervaren wordt zoals het is bedoeld. Ook hierin speelt de schoolleider een cruciale rol, omdat hij tussen de besturen en leerkrachten in staat.

Over het algemeen kan gezegd worden dat er in beperkte mate sprake is van een fit tussen besturen en schoolleiders op het gebied van HRM. Op basis van de schoolmonitor 2012 zien we dat van de 31 HRM voorgelegde HRM praktijken, er op 20 instrumenten een significant verschil[12] bestaat tussen wat schoolleiders toepassen en besturen belangrijk vinden (tabel 3.1). Het valt op dat in bijna alle gevallen schoolbesturen de HRM praktijken belangrijker vinden dan blijkt uit de toepassing ervan door schoolleiders. We zien dus een discrepantie tussen bestuur en schoolleider. Dit was in 2010 ook het geval. Het lijkt erop dat de schoolleider een mate van autonomie heeft om zijn eigen invulling te geven aan zijn taken. De variatie die hierdoor ontstaat, kan de (organisatie)prestaties beïnvloeden. Toch hangt de fit tussen schoolleiders en schoolbesturen niet direct samen met de Cito scores. Wellicht omdat de 'afstand' tussen deze fit en de uiteindelijke Cito scores van de school te groot is. Hoewel besturen een belangrijke functie hebben in scholen, zijn het de schoolleiders die het beleid daadwerkelijk implementeren en de leerkrachten die het beleid ervaren. Met de dieptestudie gingen we een stap lager in de schoolhiërarchie en verlegden we de focus naar de schoolleiders en leerkrachten.

Dit kan betekenen dat schoolleiders op scholen met een hoog gemiddeld leerlinggewicht voorzichtig om moeten gaan met de toepassing van de prestatie-gerelateerde motivatie praktijken. Verder onderzoek naar dit verschijnsel heeft ons laten zien dat scholen die in 2010 een lage gemiddelde Cito score hadden, in 2012

[12] Op basis van een Independent-Samples T-test

juist meer HRM praktijken zijn gaan toepassen. In het kader van de eerder besproken negatieve relatie tussen gemiddeld leerlinggewicht, Cito score en de toepassing van HRM op scholen waar het minder goed gaat, is het belangrijk dat hier rekening mee wordt gehouden. Dit zijn belangwekkende bevindingen gegeven het feit dat het overheidsbeleid nu juist de toepassing van prestatie-gerelateerde HRM praktijken stimuleert. Dit impliceert ook dat een *fit* met de omgeving (het type leerlingen) van belang is bij de invulling van het HRM beleid. Het lijkt er immers op dat het een identiek HRM beleid in een andere context tot andere resultaten leidt.

Naast bovenstaande bevindingen heeft het onderzoek naar de consistentie van het HRM beleid ook laten zien dat de schoolleider een cruciale rol speelt bij de implementatie van HRM. Allereerst hangt het van hem af in welke mate de leerkrachten de consistentie van het HRM beleid ervaren. Door wel of niet actief erover te communiceren kan hij die perceptie beïnvloeden, wat leidt tot positieve HRM uitkomsten. Ten tweede zijn het de schoolleiders die bij beleidsoverwegingen direct te maken hebben met omgevingsfactoren zoals leerlinggewicht. Aan hen is het de taak om het HRM beleid zo af te stemmen op de omgeving dat de schoolprestaties positief beïnvloed worden.

Als we de rol van de schoolleider nog wat meer uitlichten dan wordt nog duidelijker hoe belangrijk hij is binnen de schoolorganisatie. Hoe meer leerkrachten ervaren dat de schoolleider een autonom*ie* ondersteunende *lei*dersch*a*pss*tijl* op zich neemt, hoe beter ook de consistentie van het HRM beleid is. Een schoolleider met een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl begrijpt en erkent het perspectief van de leerkrachten. Hij geeft leerkrachten de ruimte om eigen keuzes te maken en moedigt ze aan om initiatief te nemen. Dit gedrag van de schoolleider hangt dus samen met hoe hij zijn HRM beleid invult. Deze autonomie ondersteunende leiderschapsstijl van de schoolleider hangt ook positief samen met de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van de leerkrachten. Ook is de verloopintentie lager als leerkrachten het gevoel hebben dat hun schoolleider hen autonomie geeft. Verder is gebleken dat dit verband niet alleen direct loopt, maar dat HRM hier ook een belangrijke rol in kan spelen. Door middel van HRM kan de schoolleider de motivatie, tevredenheid, betrokkenheid en verloopintentie positief beïnvloeden.

3.4.2. De fit tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HRM beleid

Hoe goed het HRM beleid ook is doordacht en hoe goed organisaties hun HRM beleid ook afstemmen op de omgeving van hun school, het blijft altijd de vraag of het beoogde beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd en of het beleid dan ook nog eens ervaren wordt zoals het is bedoeld. Ook hierin speelt de schoolleider een cruciale rol, omdat hij tussen de besturen en leerkrachten in staat.

Over het algemeen kan gezegd worden dat er in beperkte mate sprake is van een fit tussen besturen en schoolleiders op het gebied van HRM. Op basis van de schoolmonitor 2012 zien we dat van de 31 HRM voorgelegde HRM praktijken, er op 20 praktijken een significant verschil[13] bestaat tussen wat schoolleiders toepassen en besturen belangrijk vinden (tabel 3.1). Het valt op dat in bijna alle gevallen

[13] Op basis van een Independent-Samples T-test

schoolbesturen de HRM praktijken belangrijker vinden dan blijkt uit de toepassing ervan door schoolleiders. We zien dus een discrepantie tussen bestuur en schoolleider. Dit was in 2010 ook het geval. Het lijkt er dus op dat de schoolleider een bepaalde mate van autonomie heeft om zijn eigen invulling te geven aan zijn taken. De variatie die hierdoor ontstaat, kan de (organisatie)prestaties beïnvloeden. Toch hangt de fit tussen schoolleiders en schoolbesturen niet direct samen met de Cito scores. Wellicht omdat de 'afstand' tussen deze fit en de uiteindelijke Cito scores van de school te groot is. Daarbij geldt dat wijzigingen in het HRM beleid (bijvoorbeeld meer aandacht voor bijscholing en training van leerkrachten) pas na langere tijd zichtbaar zullen zijn in de onderwijsprestaties van leerlingen. Hoewel besturen een belangrijke functie hebben in scholen, zijn het de schoolleiders die het beleid daadwerkelijk implementeren en de leerkrachten die het beleid ervaren. Met de dieptestudie gingen we een stap lager in de schoolhiërarchie en verlegden we de focus daarom naar de schoolleiders en leerkrachten.

Tabel 3.1. Wat schoolleiders toepassen en wat besturen belangrijk vinden

Bij ons op school...	Gemiddelden schoolleiders	Gemiddelden schoolbesturen	Verschil	p-waarde
ondergaan leerkrachten een nauwkeurige selectie voordat zij worden aangenomen	3.51	4.36	0.85	.000*
krijgen leerkrachten van ons de mogelijkheid om trainingen, cursussen en workshops te volgen	4.35	4.47	0.12	.155
hebben leerkrachten de mogelijkheid om ergens anders binnen de organisatie te gaan werken	4.08	4.34	0.26	.024*
wordt bij de selectie van leerkrachten nauwkeurig gekeken of hun vaardigheden passen bij de functie	3.74	4.26	0.52	.000*
krijgen leerkrachten de mogelijkheid om door te groeien naar een hogere functie	3.90	4.19	0.29	.003*
zijn de ontwikkelingsmogelijkheden voor leerkrachten afgestemd op de behoeften van de school	3.84	4.13	0.29	.002*
wordt bij de selectie nauwkeurig gekeken of een leerkracht past binnen het team	3.79	4.04	0.25	.009*
worden leerkrachten gestimuleerd in hun ontwikkeling	4.16	4.48	0.32	.000*
wordt bij de selectie nauwkeurig gekeken of de opleiding van de leerkracht aansluit bij de functie	3.99	4.24	0.25	.007*
worden loopbaanafspraken met leerkrachten altijd nagekomen	3.69	4.02	0.33	.000*
worden leerkrachten ondersteund bij het plannen van hun toekomstige ontwikkeling	3.89	4.04	0.15	.073
worden leerkrachten beoordeeld aan de hand van een duidelijke procedure	3.97	4.37	0.4	.000*
worden prestaties periodiek met de leerkrachten geëvalueerd	3.98	4.24	0.26	.009*

Bij ons op school...	Gemiddelden schoolleiders	Gemiddelden schoolbesturen	Verschil	p-waarde
vormt een beoordeling van een leerkracht de basis voor zijn/haar verdere ontwikkeling	3.66	4.10	0.44	.000*
spelen de prestaties van leerkrachten een rol in de beloning	2.32	3.06	0.74	.000*
krijgen leerkrachten uitbreiding van hun verantwoordelijkheden als ze goed presteren	3.53	3.81	0.28	.007*
weten leerkrachten waarop zij beoordeeld worden	3.99	4.41	0.42	.000*
worden leerkrachten goede arbeidsvoorwaarden geboden in vergelijking met andere scholen	3.33	3.96	0.63	.000*
zijn voor leerkrachten voldoende mogelijkheden voor financiële doorgroei	2.73	3.29	0.56	.000*
komen zowel het functioneren van de leerkracht als het functioneren van de school in een formeel gesprek aan de orde	4.22	4.24	0.20	.814
wordt eën beoordeling schriftelijk teruggekoppeld aan leerkrachten	4.15	4.38	0.23	.028*
hebben leerkrachten invloed op de invulling van hun functie	3.88	4.07	0.19	.030*
hebben leerkrachten de mogelijkheid om betrokken te zijn bij de besluitvorming in de organisatie	4.18	4.15	0.03	.644
hebben leerkrachten daadwerkelijk inspraak via de medezeggenschapsraad	4.23	4.30	0.07	.394
hebben leerkrachten de mogelijkheid om hun eigen ideeën nader uit te werken	3.91	3.90	0.01	.939
hebben leerkrachten de mogelijkheid om hun mening te geven over werkgerelateerde zaken	4.39	4.33	0.06	.407
worden leerkrachten goed op de hoogte gehouden van de standpunten en het beleid van de school	4.30	4.33	0.03	.739
kunnen leerkrachten zelf beslissen in welke volgorde zij hun werk uitvoeren	3.52	3.58	0.06	.562
hebben leerkrachten in het werkoverleg inspraak in de besluiten die genomen worden	4.13	4.11	0.02	.802
hebben leerkrachten, afgezien van de lestijden, de mogelijkheid om hun werktijden flexibel in te richten	3.70	3.47	0.23	.037*
kunnen leerkrachten zelf bepalen hoe zij hun taken uitvoeren	3.29	3.18	0.11	.343
Schaalgemiddelde	3.97	4.19	0.22	.000

Independent T-test (two-tailed) * = p <.05

Om de fit tussen schoolleiders en leerkrachten te onderzoeken, hebben we twaalf HRM praktijken[14] aan zowel schoolleiders als leraren voorgelegd. Vervolgens vergeleken we de scores tussen wat schoolleiders toepassen (geïmplementeerd HRM) en hetgeen leraren ervaren (ervaren HRM). De vergelijking liet zien dat schoolleiders en leraren op alle twaalf de HRM praktijken significant van elkaar verschillen. Hetzelfde effect als bij de fit tussen beoogd en geïmplementeerd HRM (besturen en schoolleiders) wordt zichtbaar. Dit keer zijn het de schoolleiders die HRM praktijken vaker een hogere score toebedelen dan leraren dat doen. Dit zou kunnen komen door de communicatie tussen schoolleider en leraar over HRM. Indien de schoolleider de leerkracht niet helder informeert over de HRM praktijken die worden toegepast dan heeft dat invloed op de wijze waarop de leerkracht de praktijken ervaart. De fit tussen schoolleiders en leerkrachten hangt positief samen met de vertrekgeneigdheid van leerkrachten. Op scholen waar sprake is van een betere fit tussen schoolleiders en leerkrachten, zijn de leerkrachten minder geneigd de organisatie te verlaten. De fit tussen schoolleiders en leerkrachten hangt echter niet samen met de Cito scores. Het is mogelijk dat ook deze fit nog te ver van de Cito scores af staat (bijvoorbeeld omdat veranderingen in HRM beleid past na lange tijd doorwerken in deze scores).

Hoewel de fit tussen beoogd en geïmplementeerd, en tussen geïmplementeerd en ervaren HRM niet met de Cito scores samenhangt, heeft het onderzoek naar deze fits wel een terugkerend verschijnsel aan het licht gebracht. Of je nu kijkt naar de fit tussen besturen en schoolleiders of de fit tussen schoolleiders en leerkrachten, in beide gevallen oordelen de actoren op het hogere organisatieniveau positiever dan hun ondergeschikten. Schoolbesturen hechten meer waarde aan de HRM praktijken dan schoolleiders ze daadwerkelijk uitvoeren en schoolleiders zeggen dat ze meer uitvoeren dan dat leerkrachten ervaren. De afstand tussen het beoogde beleid van besturen en het ervaren beleid door leerkrachten is op die manier bezien groot. Meer en betere communicatie zou hier positief aan bij kunnen dragen. Dat de fits belangrijk zijn voor de organisatie en haar medewerkers, blijkt bijvoorbeeld uit de bevinding dat als er een betere fit is tussen schoolleiders en leerkrachten over het HRM beleid, dat de intentie om de organisatie te verlaten van leerkrachten dan ook lager is.

3.4.3. HRM en de person-environment fit van leerkrachten

Het is voor de (positieve) werkhouding van leerkrachten vooral van belang, hoe leerkrachten zelf het HRM beleid ervaren. We verwachtten dat het voor de werkhouding van leerkrachten ook belangrijk is in welke mate leerkrachten zich thuis voelen in de organisatie. We gaan hier daarom in op de person-environment fit en hoe HRM kan hier aan bijdragen.

Ons onderzoek toont aan dat hoe consistenter het HRM beleid is (ervaren door leerkrachten), hoe beter de person-environment fit van de leerkrachten is. Met andere woorden: hoe meer leerkrachten een consistent HRM beleid ervaren, hoe beter zij zich thuis voelen in het organisatie (β=.257), baan (β=.200) en team (β=.336) (zie tabel 3.2). Daarnaast is ook gebleken dat de person-environment fit positief van invloed is op de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van

[14] Data afkomstig uit de dieptestudie 2011, waarbij 12 HRM stellingen aan leerkrachten zijn voorgelegd.

leerkrachten. Er is zelfs sprake van een medierend effect: de consistentie van HRM zoals leerkrachten het ervaren, leidt tot leerkrachten die zich goed voelen in hun organisatie, baan en team en dit leidt weer tot meer betrokkenheid, motivatie en tevredenheid. We hebben ook gekeken of dit samenhangt met de intentie om de organisatie te verlaten, maar dat was niet het geval.

Tabel 3.2: Regressieanalyse met de **PE** fit als afhankelijke variabele

	Persoon-organisatie fit		*Persoon-baan fit*		*Persoon-team fit*	
Variabelen	*Model 1β*	*Model 2β*	*Model 1β*	*Model 2β*	*Model 1β*	*Model 2β*
Constant						
Leerlinggewicht 2010	-.218**	-.165*	-.072	-.032	-.320***	-.250***
Aantal jaren basisschool	.019	-.036	.240***	.197**	.050	-.021
Bijzonder	-.097	-.065	-.041	-.017	.030	.073
Leerlingaantal 2012	.057	.050	-.128	-.131	.002	-.003
Eenpitters	.209**	.193**	.080	.067	-.054	-.074
Consistentie HRM beleid		.257***		.200**		.336***
R^2	.130	.189	.087	.122	.096	.196
F	5.449***	7.018***	3.526**	4.271***	3.850**	7.301***
	N=188		N=191		N=169	

*=α <.05, **α <.01, ***=α <.001

We hebben al eerder het belang van de schoolleider aangestipt en ook voor de person-environment fit speelt de schoolleider een belangrijke rol. Leerkrachten voelen zich namelijk meer thuis in hun organisatie, in hun baan en in hun team, wanneer hun schoolleider een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl hanteert. HRM medieert deze relatie niet, wat het belang van de leiderschapsstijl extra onderstreept. Er is verder gebleken dat op eenpitters leerkrachten een betere persoon-organisatie fit hebben en dat schoolleiders vaker een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl hanteren.

Een andere opvallende bevinding in dit onderzoek was dat het leerlinggewicht van een school negatieve invloed heeft op twee onderdelen van de person-environment fit: de fit die leerkrachten hebben met de organisatie en met hun team. Daarnaast hangt het leerlinggewicht ook negatief samen met de tevredenheid en betrokkenheid van leerkrachten. Op scholen met een hoger leerlinggewicht werken dus relatief meer leerkrachten die niet tevreden zijn, zich niet betrokken voelen, zich niet thuis voelen in hun team en die zich niet thuis voelen in de organisatie. Dit is voor schoolleiders een belangwekkend gegeven. Het onderzoek heeft namelijk ook aangetoond dat de schoolleider door middel van zijn leiderschapsstijl dit negatieve effect deels weg kan halen bij leerkrachten. Blijkbaar speelt de omgeving van de organisatie ook hierin een grote rol en is het zaak dat schoolleiders goed inspelen op die omgeving. Hierin is, op basis van de eerder gevonden positieve relatie tussen HRM en werkgedrag van leerkrachten en de relatie tussen HRM en de person-environment fit, een rol weggelegd voor HRM.

3.5. Conclusie: implicaties voor beleid en praktijk

Als we terugkijken op wat de belangrijkste conclusies zijn van dit onderzoek, dan kunnen we zeggen dat zowel HRM praktijken als zodanig als fit van belang is voor schoolorganisaties. Schoolleiders doen er goed aan om te investeren in het HRM beleid. Hoewel deze niet direct samenhangt met de Cito scores, leidt het wel tot positieve resultaten voor schoolorganisaties mits men rekening houdt met de omgeving van de eigen school. Hoe consistenter bijvoorbeeld het HRM beleid dat wordt ervaren door leerkrachten, hoe meer tevredenheid, betrokkenheid en motivatie er onder leerkrachten is. Verder verlaagt een consistent HRM beleid de intentie van leerkrachten om de organisatie te verlaten.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek zien we dat de afstand tussen het HRM beleid en de Cito scores te groot is. Het onderzoek toonde ook al aan dat het er bijvoorbeeld vooral toe doet wat leerkrachten ervaren en niet wat schoolleiders zeggen toe te passen. Daarnaast leidt de inzet van HRM instrumenten niet direct tot betere schoolprestaties, daar zal de facto geruime tijd overheen gaan. Beter onderwijs als gevolg van de inzet van hoger opgeleide en beter gemotiveerde docenten vertaalt zich pas na enige tijd in betere leerprestaties van leerlingen. Om het effect van HRM op schoolprestaties beter te meten is daarom longitudinaal onderzoek over een langere tijd nodig. Het feit dat HRM praktijken pas sinds 2010 deel uitmaken van de monitor maakt dat voor ons op dit moment niet goed mogelijk.

Het onderzoek onderstreept dat de omgeving van de school een belangrijke factor is bij de invulling van HRM beleid en het bereiken van onderwijsopbrengsten. Er is gebleken dat het leerlinggewicht zowel samenhangt met de manier waarop schoolleiders prestatiegerichte HRM praktijken toepassen als met de Cito scores. Op scholen met een laag leerlinggewicht hangen deze praktijken samen met betere prestaties, terwijl ze op scholen met een hoog leerlinggewicht samenhangen met mindere prestaties. Schoolleiders kunnen daarom beter niet zomaar een universeel (bijvoorbeeld bestuursbreed) HRM beleid uitvoeren, het moet passen bij de eigen organisatie. Het leerlinggewicht heeft ook invloed op de fit die leerkrachten ervaren met hun organisatie en hun team. Hoe hoger het leerlinggewicht, hoe lager die fit. Dat is uiteraard niet wenselijk. De schoolleider is de aangewezen persoon om hier op in te spelen, aangezien zijn gedrag positief van invloed is op de person-environment fit van leerkrachten. Door leerkrachten vrijheid en ruimte te bieden en te begrijpen waarmee zij te maken hebben, kan hij deze fit beïnvloeden. Een tweede indicatie van het belang van de omgeving, is de bevinding dat eenpitters op een aantal punten significant verschillen van scholen met een bovenschools management. Op eenpitters lijkt het erop dat er een strengere selectieprocedure wordt gehanteerd. Daarnaast hanteert de schoolleider er vaker een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl en zijn leerkrachten vaker tevreden. Ook ervaren leerkrachten een betere persoon-organisatie fit. Dit zou kunnen samenhangen met de kleinschaligheid van eenpitters en we vermoeden dat de schoolleiders op eenpitters dichter op bij de leerkrachten staan waardoor zij beter in kunnen spelen op wensen en gevoelens. Nader onderzoek op dit punt is echter wenselijk.

Het is duidelijk geworden dat de schoolleider van cruciaal belang is bij de uitvoering van HRM en het bevorderen van fit in de schoolorganisatie. Communicatie is daarbij van groot belang. Het onderzoek laat zien dat schoolbesturen meer belang hechten aan de HRM praktijken dan dat schoolleiders ze uitvoeren, en dat schoolleiders meer HRM praktijken zeggen toe te passen dan dat leerkrachten ervaren. Vooral die laatste fit is van belang, want hoe beter de fit op dit punt tussen schoolleiders en leerkrachten, hoe lager de verloopintentie. Meer communicatie zou de discrepantie tussen besturen, schoolleiders en leerkrachten aanzienlijk kunnen verkleinen. Uit het onderzoek is ook gebleken dat schoolleiders die een meer autonomie ondersteunende leiderschapsstijl op zich nemen, ook meer HRM toepassen. Althans, de leerkrachten ervaren bij die schoolleiders een grotere mate van consistentie van het HRM beleid en dit leidt tot een positieve werkhouding. De leiderschapsstijl leidt daarnaast ook direct (zonder de inzet van specifieke HRM instrumenten) tot meer tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en minder verloop. Voor schoolleiders is het daarom belangrijk dat zij deze leiderschapsstijl kunnen uitdragen naar hun medewerkers.

Een laatste belangrijke bevinding van dit onderzoek en een les voor vervolgonderzoek, is dat het niet zo zeer draait om het beoogde beleid of wat de schoolleider zegt dat hij doet. Het draait vooral om de ervaringen van leerkrachten. De perceptie van de leerkracht over de rol van de schoolleider en de toepassing van HRM is leidend voor de mate van positief werkgedrag en de person-environment fit. De leerkracht is ook de actor die het dichtst bij de organisatieprestaties staat, dus wellicht in vervolgonderzoek dat de relatie tussen HRM en prestaties via de leerkracht nog verder uitgediept kan worden.

Kortom, voor schoolleiders is er een belangrijke rol weggelegd om op basis van omgevingskenmerken het HRM beleid op hun school vorm te geven en dat op zodanige wijze te doen dat leerkrachten dit beleid ook daadwerkelijk ervaren, waardoor zij zich beter thuis voelen in de organisatie en meer gemotiveerd, betrokken en tevreden zijn en ook minder snel de organisatie zullen verlaten. Hoewel dit in dit onderzoek niet direct samenhangt met de Cito scores, zal dit wel bijdragen aan de organisatieprestaties in bredere zin. Het behouden van tevreden, gemotiveerde en betrokken leerkrachten is namelijk ook een prestatie.

Literatuur

Boon, C. (2008). *HRM and Fit Survival of the fittest!?* Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management (ERIM) RSM Erasmus University / Erasmus School of Economics Erasmus University Rotterdam.

Boon, C., Den Hartog, D.N. , Boselie, P. & Paauwe, J. (2011). 'The relationship between perceptions of HR practices and employee outcomes: examining the role of person-organisation and person-job fit', *The International Journal of Human Resource Management*, 22 (1), 138-162.

Boselie J.P., Dietz, G. & Boon, C. (2005). Commonalities and contradictions in HRM and performance research. *Human Resource Management Journal, 15*(3), 67-94. 29(2), 203–221.

Bowen, D. E. & Ostroff, C. (2004). Understanding HRM-firm performance linkages: the role of the "strength" of the HRM system. *Academy of Management Review 2004, 29*(2), 203–221.

Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management* (2nd ed.). New York, NY: Palgrave MacMillan.

Boxall, P., Ang, S.H. & Bartram, T. (2011). Analysing the 'Black Box' of HRM: Uncovering HR Goals, Mediators, and Outcomes in a Standardized Service Environment. Journal of Management Studies. 48:7,_973 1504.

Bryk, A.S., Lee, V.E & Holland, P.B. (2003). Catholic Schools and the Common Good. Boston: Harvard University Press.

Commissie Leraren (2007). Advies van de Commissie Leraren: LeerKracht! In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.

Guest, D. Conway, N. & Dewe, P. (2004). Using sequential tree analysis to search for 'bundles' of HR practices. Human Resource Management Journal, 14 (1), 79-96.

Gould-Williams, J. (2003). The importance of HR practices and workplace trust in achieving superior performance: a study of public-sector organizations. Human Resource Management, 14(1), 28-54.

Doorewaard, H. & Nijs, de W. (2004). Organisatieontwikkeling en human resource management. Utrecht: Uitgeverij Lemma.

Hofman, R.H., Vandenberghe, R., & Dijkstra, B.J. (2008). BOPO review: Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. Groningen: RUG/GION.

Jansen, K.J. & Kristof-Brown, A. (2006). Toward a Multidimensional Theory of Person-Environment Fit. Journal of Managerial Issues, 18 (2), 193-212.

Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2010). Tussenrapportage 1: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Janssen, T., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. (2011). Tussenrapportage 2: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Janssen, T., Ashikali, T.S., Steijn, A.J. & Den Dulk, L. 2013[15]. Eindrapport: Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs: educational governance. Themaproject 2: HRM, HRM uitkomsten en onderwijsopbrengsten. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Kristof-Brown, A.L., Zimmerman, R.D. & Johnson, E.C. (2005). Consequences of individuals' fit at work: A meta-analysis of person-job, person-organization, person-group, and person-supervisor fit. Personnel Psychology, 58, 281-342.

Macduffie, J.P. (1995). Human Resource Bundles and Manufacturing Performance: Organizational Logic and Flexible Production Systems in the World Auto Industry Industrial and Labor Relations Review, 48(2), 197-221.

Ministerie van OCW. (2006). Nota werken in het onderwijs 2007. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.

Ministerie van OCW. (2007a). Actieplan LeerKracht van Nederland. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: Den Haag.

Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering. Den Haag.

Muijs, D. and Reynolds, D. (2010). Effective Teaching: Research and Practice. London: Paul Chapman.

Nishii, L. and Wright, P. (2008). 'Variability within organizations: implications for strategic human resources management'. Unpublished Paper.

Onderwijsraad. (2006a). Waardering voor het leraarschap. Den Haag.

Onderwijsraad. (2006b). Personeelsopbouw en personeelsbeleid in het onderwijs. Den Haag.

O'Toole J. & Meier K. (2008). The Human Side of Public Organizations: Contributions to Organizational Performance. The American Review of Public Administration, 20(10), 1-20.

Paauwe, J. (2009). HRM and Performance: Achievements, Methodological Issues and Prospects. Journal of Mangement Studies, 46(1), 129-142.

Purcell, J. & Hutchinson, S. (2007). Front-line managers as agents in the HRM performance causal chain: theory, analysis and evidence. Human Resource Management Journal, 17(1), 3–20.

Purcell, J., Kinnie, N., Hutchinson, S., Swart, J. and Rayton, B. (2003). Understanding the People and Performance. Link: Unlocking the Black Box. London: CIPD.

[15] Dit rapport wordt definitief opgeleverd op 1 februari 2013

Sherer, P. and Leblebici, H. (2001). 'Bringing variety and change into strategic human resource management'. Research in Personnel and Human Resources Management, 20, 199–230.

Steijn, B. & Groeneveld, S. (2009). Strategisch HRM in de publieke sector. Assen: Van Gorcum.

Wright, P. M. and Gardner, T. M. (2004). 'The human resource–firm performance relationship: methodological and theoretical challenges'. In Holman, D., Wall, T., Clegg, C., Sparrow, P. and Howard, A. (Eds), The New Workplace: A Guide to the Human Impact of Modern Work Practices. London: John Wiley, 311–30.

Wright, P.M. & Nishii, L.H. (2007). Strategic HRM and Organizational Behavior: Integrating Multiple Levels of Analysis. Center for Advanced Human Resource Studies (CAHRS) CAHRS Working Paper Series.

4 DE LOKALE EDUCTIEVE AGENDA EN FIT

Kevin van Leer, Roelande Hofman, Jan de Boom en Adriaan Hofman

4.1. Inleiding

Themaproject 3 heeft betrekking op De Lokale Educatieve Agenda (LEA). De LEA is in 2006 als instrument in het leven geroepen voor overleg tussen de lokale overheid (de gemeente), schoolbesturen en eventuele andere lokale 'spelers' in het onderwijsveld. Het is een instrument voor gemeenten, schoolbesturen/scholen en overige partners om in meer gelijkwaardige verhoudingen tot gezamenlijke afspraken te komen over het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid in de gemeente. Deze agenda bevat een aantal onderwerpen of thema's, waarvan sommige onder de primaire verantwoordelijkheid van de gemeente vallen, andere onder de verantwoordelijkheid van het bestuur en weer andere onder gedeelde verantwoordelijkheid (Doolaard & Mulder, 2009). Niet langer is de gemeente verantwoordelijk voor het bestrijden van onderwijsachterstanden, maar zijn de schoolbesturen dat. De rol van de gemeente in het onderwijsachterstandenbeleid beperkt zich tot het voorschoolse deel van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en de schakelklassen (klassen waarin leerlingen met een taalachterstand een jaar lang intensief taalonderwijs krijgen in een aparte setting). Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel en ontvangen daarvoor ook de middelen, evenals de gewichtengelden. Zij zijn verder ook verplicht om met de gemeente afspraken te maken over het reguleren van leerlingenstromen, om zo integratie in het onderwijs te bevorderen en segregatie in het onderwijs te voorkomen. Inmiddels heeft een overgrote meerderheid van de gemeenten een lokaal educatief overleg ingericht. De onderwerpen op de LEA betreffen momenteel vooral voor – en vroegschoolse educatie, zorg in en om de school, Centra voor Jeugd en Gezin en de brede school. Ook voortijdig schoolverlaten, sport en bewegen, veiligheid en onderwijshuisvesting zijn vaak thema's voor overleg. Een nieuwe ontwikkeling is de opkomst van het regionale educatieve overleg. In steeds meer gemeenten probeert men een aantal onderwerpen op regionaal niveau te tillen. Dit is vooral van belang voor het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs en de aansluiting tussen vmbo en mbo of primair onderwijs en voortgezet onderwijs (Oberon, 2011).

De kerngedachte in dit onderzoek is dat het concept *fit* op diverse manieren in de LEA een rol speelt. Het gaat hier om drie vormen van *externe* fit: coherentie in beleidsvisie, samenhang in beleidsaanpak en oriëntatie op de omgeving. In de eerste plaats verwachten we dat een hoge mate van coherentie in beleidsvisie, doelen en beleidsinstrumentarium tussen gemeente, bestuur en school, een voorwaarde is voor een effectief en efficiënt lokaal onderwijsbeleid en tot positieve onderwijsopbrengsten zal leiden. Bij gemeenten/schoolbesturen speelt tevens de samenhang in de beleidsaanpak op de twee thema's een belangrijke rol. Ten slotte is de mate waarin betrokken actoren rekening houden met/anticiperen op omgevingsfactoren van belang, zoals urbanisatiegraad, verhoudingen allochtoon/autochtoon, of de mate waarin op veranderingen in bijvoorbeeld nationaal beleid.

De onderzoeksopzet van dit deelproject is vanwege de focus op verschillende stakeholders in de LEA complex. Door middel van diverse enquêtes is onder gemeente, schoolbesturen en scholen op meerdere meetmomenten onderzoek gedaan. Daarbij is onder andere gevraagd naar de mate van samenwerking en afstemming tussen de gemeenten, schoolbesturen, scholen en overige partners.

In dit hoofdstuk van het integratierapport worden de belangrijkste inzichten beschreven met betrekking tot LEA en fit die uit de studie van themaproject 3 naar voren zijn gekomen. We starten eerst met een paragraaf waarin de theoretische uitgangspunten worden geschetst. Vervolgens volgt een korte paragraaf over de gebruikte methoden, waarna we overgaan tot de resultaten. Er wordt afgesloten met een discussie.

4.2. Theorie

De leidende theoretische principes in het LEA-onderzoek zijn: de 'best fit' benadering, de contingentiebenadering (context) van besturing in het lokaal onderwijsbeleid (Van Leer, Hofman, de Boom en Hofman, 2010). Daarnaast is er in het onderzoek aandacht voor factoren die verklaringen kunnen bieden voor verschillen in effectiviteit van lokaal onderwijsbeleid zoals beleidsvaststelling en vooral delegatie, mate van netwerkvorming, van integraliteit en van beleidsevaluatie. Binnen het LEA-onderzoek speelt de samenhang in de beleidsaanpak op de drie initiële LEA-thema's (de brede school, het integratie/segregatiebeleid en de ouderbetrokkenheid bij onderwijsbeleid) een belangrijke rol. De leidende gedachte is dat een hoge mate van coherentie in beleidsvisie, doelen en beleidsinstrumentarium tussen gemeente, bestuur en school, een voorwaarde is voor een effectief en efficiënt lokaal onderwijsbeleid.

Toegepast op het lokale onderwijsbeleid betekent de fittheorie ook dat we ervan uitgaan dat de wijze van lokale besturing in sterke mate wordt bepaald door contextfactoren zoals gemeentegrootte en de daarmee samenhangende complexiteit van de lokale omgeving. Een voorbeeld van verschillen in context is dat ongeveer een derde van alle gemeenten van het Rijk geen middelen voor onderwijsachterstanden ontvangt (Oberon/OCW, 2010).

Lokaal beleid en *Netwerk*perspec*tief*
In het LEA-onderzoek speelt de gedachte dat succesvolle organisaties nadruk leggen op een schoolklimaat met professionele relaties gebouwd op vertrouwen en samenwerking, een centrale rol (Klijn & Koppejan, 2007; Silins & Muiford (2004). Succesvolle organisaties zullen zoveel mogelijk groeperingen bij het beleid betrekken om het draagvlak zo breed mogelijk te maken. Ook Leithwood et al. (1995) gaan in op het belang van dynamische organisaties, die zich aanpassen aan en samenwerken met organisaties in de lokale omgeving. Samenwerking leidt naar het netwerk-perspectief dat ook een rol in het LEA-onderzoek speelt (Klijn & Koppejan, 2007). In beleidsnetwerkanalyse spelen begrippen als participatiegraad, afstemming en invloedsfeer een centrale rol. Analyse van de betrokkenheid bij beleid van verschillende geledingen richt zich in de lokale LEA situatie vooral op de rol van

bestuurlijk-denominatieve verhoudingen, typering van regionale sturing, alsmede analyse van feitelijke taakverdeling en afstemmingsproblemen. De typering van gemeenten, schoolbesturen en scholen in het netwerkperspectief concentreert zich in dit LEA-onderzoek op de participatiegraad en afstemming van betrokkenen in het lokaal LEA-beleid toegespitst op de inhoudelijke thema's brede school, integratie / segregatie en betrokkenheid van ouders bij de LEA.

Een eerder BOPO-onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente (Hofman, de Boom, Hofman & van den Berg, 2005) liet zien dat netwerkvorming zich in het algemeen beperkt tot de professioneel betrokkenen. Het zorgen voor een breed gedragen onderwijsbeleid beperkt zich veelal tot interacties tussen lokale beleidsmakers, schooldirecteuren en bestuurders, ofwel de belangrijkste actoren in de professionele bureaucratie (Hofman et al., 2005). Datzelfde onderzoek onder gemeenten liet zien dat vooral kennis van het terrein en deskundigheid van de actoren, mede de onderlinge afhankelijkheid van de actoren in het netwerk bepalen. Een belangrijk aspect van de onderlinge verhoudingen in het beleidsnetwerk is verder '*trust*' of vertrouwen (zie ook Putnam, 2000). De actoren zullen een zeker vertrouwen moeten hebben in de lokale spelers van het netwerk om uiteindelijk hun individuele en gemeenschappelijke belangen te kunnen realiseren. Het onderzoek in het jaar 2004 liet zien dat in de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen een gebrek aan onderling vertrouwen slechts in beperkte mate een rol speelt. In twee derde van de gevallen is er volgens gemeentelijke betrokkenen zeer zeker sprake van vertrouwen terwijl bijna een derde het daar enigszins mee eens is. Verder stelde slechts 6% van de schoolbesturen in 2004 dat er sprake is van een negatieve invloed op het gemeentelijk onderwijsbeleid door een gebrek aan onderling vertrouwen tussen gemeente en schoolbestuur. Hier staat tegenover dat bijna 1 op de 5 schoolbesturen de gemeenten verwijt dat zij onvoldoende deskundig zijn op het beleidsterrein en een op de drie schoolbestuurders zag daardoor in 2004 een negatieve invloed op de uitvoering van het gemeentelijk onderwijsbeleid.

Een mogelijke hindernis voor het opbouwen van vertrouwen en daarmee voor het functioneren van het lokale beleidsnetwerk is dat de gemeente niet alleen de lokale overheid is, maar in veel gevallen tevens het schoolbestuur van het openbaar onderwijs, wat het gevaar van belangenverstrengeling inhoudt (Hofman et al., 2005). Veelal wordt gesteld dat dit kan worden voorkomen door het bestuur van het openbaar onderwijs 'op afstand' te plaatsen; dat wil zeggen te verzelfstandigen. Het bestuur van het openbaar onderwijs 'op afstand' plaatsen was in bijna 60% van de gemeenten de praktijk in 2004.

*Het bel*ang van ev*aluatie*ge*richtheid*

Succesvolle organisaties houden met regelmaat en een bepaalde systematiek de kwaliteit van de organisatie bij en gebruiken dit als feedback voor verandering en optimalisering van de organisatie (vgl. Teddlie & Reynolds, 2000). Bovendien concluderen Muijs et al. (2004) dat verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke lokale omstandigheden mogelijk is door onder meer gebruik van monitoringsystemen en benchmarking, en betrokkenheid vanuit de lokale omgeving (externe ondersteuning voor doelen). Deze factoren kunnen in het lokaal onderwijsbeleid een

rol van belang spelen (vgl. ook Essink, 2007). Het eerder verrichtte onderzoek naar de regiefunctie (Hofman et al., 2005) laat zien dat in 1999 in bijna een kwart van de gemeenten ontwikkelingen in het gemeentelijk onderwijs systematisch in kaart worden gebracht. In 2004 ligt dit percentage op 29 procent, bovendien stelt nog eens een kwart van de in 2004 ondervraagde gemeenten binnenkort van start te gaan met een systematische monitoring.

Overigens is de mate van evaluatiegerichtheid mede afhankelijk van de beleidsruimte die men krijgt, dan wel neemt. Daarbij is de specifieke relatie tussen de landelijke (kaderstelling) van het LEA, de lokale situatie en de schoolbesturen en scholen van belang. Het verantwoordingsperspectief ('accountability') speelt hierbij een belangrijke rol en dat zou cruciaal zijn bij het voeren van succesvol lokaal onderwijsbeleid (vgl. Newmann et al., 2001). Hofman et al. (2005) stellen dat hoewel een groot deel van de gemeenten beweert gericht te werken aan de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs, tevens ruim een kwart van hen zegt de kwaliteit van de output niet of nauwelijks op een systematische wijze te evalueren. Om de effectiviteit van het beleid te kunnen evalueren is het van belang dat vooraf duidelijke doelstellingen worden geformuleerd. Het uitdrukken van doelstellingen in meetbare termen is in 2004 in slechts een vijfde van de gemeenten voor alle doelen het geval. In bijna de helft van de gemeenten is een deel van de doelstelling uitgedrukt in kwantificeerbare termen. Ongeveer een derde van de gemeenten geeft te kennen dat het niet mogelijk was de doelstellingen in meetbare termen uit te drukken of acht dit niet nodig/zinvol.

4.3. Methoden

Deze deelstudie waarin de Lokale Educatieve Agenda (LEA) centraal staat sluit aan op eerder verricht onderzoek onder gemeenten naar de 'Regiefunctie van gemeenten' in 2004 (Hofman et al., 2005) en maakt gebruik van informatie die destijds bij gemeenten, besturen en scholen is verzameld. Ook wordt gebruik gemaakt van informatie die in 2006 is verzameld onder besturen en scholen. Centraal in het onderzoek staat evenwel de informatie die is verzameld met de monitor onder gemeenten, besturen en scholen in 2010 en de monitor onder besturen en scholen in 2012 en de dieptestudie die in 2011-2012 is uitgevoerd. In 2010 hebben 120 gemeenten, 130 besturen en 163 scholen gerespondeerd; in 2012 respondeerden 120 besturen en 193 scholen. De dieptestudie is uitgevoerd onder besturen, schoolleiders en ruim 200 leerkrachten van 25 basisscholen.

4.4. Resultaten

De Lokale Educatieve Agenda: *fit* anno 2010 en 2012

In 2012 is 86 procent van de besturen en 55 procent van de schoolleiders bekend met de Lokale Educatieve Agenda. Deze percentages zijn nagenoeg gelijk aan die van 2010. Waar voorheen onderwerpen als segregatie/integratie en ouderbetrokkenheid centrale thema's waren, zijn tegenwoordig taal- en rekenbeleid,

passend onderwijs en de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), de meest prominente onderwerpen. VVE scoort ook het hoogst op de mate waarin doelen zijn bereikt. Rond driekwart van de scholen houdt zich bezig met taalbeleid, passend onderwijs, bestrijding voortijdig schoolverlaten en ouderbetrokkenheid. Van deze thema's zijn de scholen met het taalbeleid en de bestrijding voortijdig schoolverlaten het verst gevorderd in de uitvoering. Tussen besturen en scholen is er overeenstemming over de vormgeving en beoordeling van het karakter van de LEA. Beide actoren vinden dat de focus van het LEA-beleid ligt op kwaliteitsverbetering, facilitering, controle en communicatie.

Volgens de schoolbesturen zijn gemeenten zowel in 2010 als in 2012 het meest voorname beslissingsorgaan. In de periode 2010-2012 is hierin wel een verschuiving opgetreden. Schoolbesturen hebben meer invloed ten koste van de invloed van gemeenten. Gezamenlijk vormgeven van het LEA-beleid wordt in 2012 nog belangrijker gevonden dan in 2010.

Door middel van een dieptestudie is meer inzicht verkregen in de dagelijkse praktijk van het gemeentelijk onderwijsbeleid en de LEA. Vanuit het netwerkperspectief zijn zowel schoolbesturen als schoolleiders overtuigd van de toegevoegde waarde van samenwerking in een netwerk van organisaties in kader van de Lokale Educatieve Agenda. De samenwerking in netwerken en de mate van afstemming op beleidsterreinen is toegenomen, waarbij de relaties tussen gemeenten en betrokken partijen directer, intensiever, maar ook veelzijdiger zijn geworden. Met name over de intensievere samenwerking tussen scholen in de lokale omgeving, en van scholen met overige betrokken organisaties is men overwegend positief. De meerwaarde zit volgens hen in schaal- en praktische voordelen en gevoel van saamhorigheid, maar vooral het delen van kennis, specialisme en ervaring wordt sterk benadrukt.

De besturen en scholen in de dieptestudie stellen dat de gemeente nog steeds de meest beslissende rol heeft in de beleidsvaststelling van de LEA. Verder hechten zij veel waarde aan coproductie van het LEA-beleid, waarin zij een relatief grote rol zien weggelegd voor de buitenschoolse opvang. De directies hebben met betrekking tot de vaststelling van de LEA een adviserende, dan wel passieve rol. Over het karakter van de LEA oordeelt men gematigd tot redelijk positief.

De samenwerking met de gemeente ervaren de schoolbestuurders en schoolleiders als overwegend prettig en waardevol. Zij verbinden er echter wel voorwaarden aan, zoals beleidscontinuïteit, goede communicatie, transparantie, bestuurlijke daadkracht, toereikende competentie van ambtenaren en wethouders met prioriteiten in het onderwijs. In de kleine(re) gemeenten zijn de twee laatstgenoemde voorwaarden volgens de respondenten niet altijd vanzelfsprekend. Daarnaast wordt als knelpunt benoemd dat (vooral grote) besturen met meerdere gemeente in overleg moeten, wiens prioriteiten niet altijd overeen komen.

Alles overziend is de conclusie dat er een redelijke mate van overeenstemming ("fit") is in de manier waarop de huidige staat van de Lokale Educatieve Agenda wordt beoordeeld naar vormgeving, focus, invloed en besluitvorming door besturen en scholen.

LEA-karakteristieken, fit en onderwijsopbrengsten

Er is tevens onderzocht of er een samenhang is tussen mate van fit enerzijds en onderwijsopbrengsten anderzijds. Vanuit de fit-theorie was de verwachting dat indien er (a) sprake is van een hoge mate van consensus tussen bestuur en school over het LEA-beleid en (b) er voldoende vertrouwen tussen de gemeente en het bestuur over de LEA, dat dit positief zal samenhangen met de onderwijsopbrengsten van de scholen in die gemeenten. Deze verwachting werd niet bevestigd. Ook was uit het oogpunt van het bestuursbeleid vanuit de fit-theorie de verwachting dat scholen die onder het gemeentetype vallen waar significant meer aandacht is voor LEA beleid (meer beleidsvaststelling, beleidsdelegatie, integraliteit, netwerkvorming en beleidsevaluatie) over hogere gemiddelde Citoscores zullen beschikken dan de beide andere typen gemeenten. Op het niveau van gemeenten worden de onderwijsopbrengsten van de scholen voor het overgrote deel bepaald door de leerlinginstroom. Ofwel, hoe lager het aantal leerlingen met een leerlinggewicht hoe beter de gemiddelde Citoscores van de scholen. De beleidskarakteristiek van de gemeenten geïndiceerd door hun scores op de concepten beleidsvaststelling, beleidsdelegatie, integraliteit van de beleidsvorming, netwerkvorming en beleidsevaluatie verklaart een extra 14% van de verschillen in de onderwijsopbrengsten (in 2012). Hoewel de beleidsconcepten gezamenlijk dus een substantiële bijdrage leveren aan de verklaring van de onderwijsopbrengsten hangt alleen de mate van beleidsdelegatie daadwerkelijk significant samen met de onderwijsopbrengsten. In LEA gemeenten waar een analyse is gemaakt van de onderwijssituatie en de gemeente heeft gekozen voor een actieve initiërende rol zijn de onderwijsopbrengsten hoger dan in gemeenten waar de gemeente heeft gekozen voor een meer terughoudende rol en/of geen analyse is gemaakt van de onderwijssituatie.

Trends

Dit onderzoek sluit aan op eerder verricht onderzoek onder gemeenten naar de 'Regiefunctie van gemeenten' in 2003/2004 (Hofman et al., 2005) en maakt gebruik van informatie die destijds bij gemeenten, besturen en scholen is verzameld. In dat onderzoek is met behulp van een clusteranalyse op basis van de genoemde beleidsconcepten (beleidsdelegatie, beleidsvaststelling, integraliteit, netwerkvorming en beleidsevaluatie) een typologie van gemeenten gemaakt. Dit resulteerde in 3 relevante typen die zijn getypeerd als: modern regienemend (1), traditioneel actief (2) en traditioneel passief (3).

Onderzocht is of er een verband bestaat tussen de ontwikkeling in onderwijsopbrengsten van 2003 tot 2012 voor de in 2003 ontwikkelde clusters van gemeenten. Er blijkt geen duidelijke trend in de ontwikkeling van de Citoscores van 2003 tot en met 2012 voor de drie typen van gemeenten. Het enige dat kan worden geconstateerd is dat gemeenten met een traditioneel actief besturingsmodel over de gehele periode gemiddeld de hoogste onderwijsopbrengsten lijken te hebben en gemeenten met een traditioneel passief besturingsmodel de laagste. De verschillen in onderwijsopbrengsten tussen de clusters van gemeenten zijn evenwel niet significant.

Vervolgens was de vraag of er andere karakteristieken van de gemeenten zijn die samenhangen met ontwikkelingen in onderwijsopbrengsten (gemiddelde Citoscores in 2010, 2011 en 2012). Er is een aantal positieve trends vastgesteld voor de mate waarin de doelen van LEA-thema's, zoals de Brede school, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, integratie/segregatie, schakelklassen en rekenbeleid, volgens schoolleiders zijn gerealiseerd en onderwijsopbrengsten: hoe meer de LEA-doelen zijn gerealiseerd, hoe hoger de onderwijsopbrengsten in de periode van 2010 tot en met 2012. Het lijkt er verder op dat gemeenten die ten aanzien van de Lokale Educatieve Agenda hebben gekozen voor een actieve, initiërende rol, waarbij men zelf draagvlak voor LEA-thema's creëert, hogere onderwijsopbrengsten genereren dan gemeenten met een terughoudende rol. Gemeenten die door schoolbesturen als meer deskundig worden beoordeeld en waarmee zij een positieve relatie hebben, komen eveneens tot hogere onderwijsopbrengsten dan gemeenten waar dit minder het geval is.

Opgemerkt wordt dat de hiervoor genoemde uitkomsten in het algemeen slechts op een zeer beperkt aantal gemeenten, besturen en scholen kon worden gebaseerd. De resultaten dienen daarom zeer voorzichtig te worden geïnterpreteerd.

4.5. Implicaties voor beleid en praktijk

De Lokale Educatieve Agenda is in 2006 als instrument in het leven geroepen voor overleg tussen de lokale overheid (de gemeente), schoolbesturen en eventuele andere lokale 'spelers' in het onderwijsveld. Het is zoals gezegd een instrument voor gemeenten, schoolbesturen/scholen en overige partners om in meer gelijkwaardige verhoudingen tot gezamenlijke afspraken te komen over het lokaal onderwijs- en jeugdbeleid in de gemeente.

Hoge ambities

Het onderwijsbeleid van het ministerie van OCW dat voor de periode 2011-2015 is neergelegd in het actieplan 'Basis voor Presteren' (OCW, 2011) en de bestuursakkoorden (OCW & Po-raad, 2012) leggen de focus op het verhogen van de taal- en rekenprestaties. De eerste actielijn legt de nadruk op het verhogen van het ambitieniveau bij scholen en besturen en de vijfde actielijn op het effectiever inzetten van de onderwijstijd, d.w.z. beter benutten en/of uitbreiden van de leertijd via VVE, schakelklas of zomerschool. De bevindingen van dit LEA-eindrapport bevestigen het belang van deze overheidskeuzes. De VVE staat op dit moment het hoogst op de LEA-agenda en dat thema scoort ook het hoogst op de mate waarin doelen zijn bereikt. Overigens dient hier wel opgemerkt dat sprake is van nogal wat variatie in de vormgeving van voor- en vroegschoolse educatie (Driessen, 2012; Beekhoven, IJsbrand & Kooiman, 2011). Door invoering van de wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) is per 1-8-2010 een aantal aanpassingen doorgevoerd, met name in het voorschoolse deel. Met de wet OKE wil de overheid kinderdagverblijven en peuterspeelzalen meer op één lijn brengen (harmoniseren) en zowel de financiering, de kwaliteitsregelgeving, de inspectie en het aanbod van vve-programma's op beide instellingen op elkaar afstemmen en in één landelijk kader onderbrengen.

Naast de aandacht voor de VVE houdt rond driekwart van de scholen zich binnen de Lokale Educatieve Agenda vooral bezig met taalbeleid en zijn de scholen met het taalbeleid het verst gevorderd in de uitvoering. Belangijker nog dan dat is de constatering dat de mate waarin de doelen van de oorspronkelijke LEA-thema's, zoals de Brede school, bestrijding van voortijdig schoolverlaten, integratie/segregatie en nieuwe thema's zoals schakelklassen en taal- en rekenbeleid, volgens schoolleiders zijn gerealiseerd positief lijken samen te hangen met de onderwijsopbrengsten. Ofwel hoe meer de LEA-doelen op deze thema's zijn gerealiseerd, hoe hoger de onderwijsopbrengsten in de periode van 2010 tot en met 2012. Deze bevinding laat zien dat een verbreding van de LEA-thema's en nieuwe ontwikkelingen in de richting van hetgeen de overheid beoogt in het actieplan "Basis voor presteren" een goede zaak is omdat de focus van scholen en besturen op taai- en rekenbeleid (inclusief schakelklassen) zijn vruchten lijkt af te werpen.

*Actie*ve gemeenten

De overheid versterkt de autonomie en rol van besturen en de uitkomsten van de LEA-studie laten zien dat schoolbesturen (maar ook directies) een steeds belangrijker rol krijgen in de besluitvorming rond de Lokale Educatieve Agenda. Interessant is verder de bevinding dat in LEA gemeenten waar een analyse is gemaakt van de onderwijssituatie en de gemeente heeft gekozen voor een actieve initiërende rol, de onderwijsopbrengsten hoger zijn dan in gemeenten waar de gemeente een meer terughoudende (passieve) rol heeft. Bovendien lijkt er sprake van een trend: gemeenten met een actief besturingsmodel die ten aanzien van de Lokale Educatieve Agenda hebben gekozen voor een actieve, initiërende rol, waarbij men zelf draagvlak voor LEA-thema's creëert lijken ook over meerdere jaren heen gemeten de hoogste onderwijsopbrengsten te hebben. Deze uitkomsten lijken te wijzen op de werkzaamheid van het lokaal beleid zoals dit vorm heeft gekregen in de huidige LEA.

*Netwerk*perspec*tief*

Samenwerking leidt naar het netwerk-perspectief dat ook een rol in het LEA-onderzoek speelt (Klijn en Koppejan, 2007). In beleidsnetwerkanalyse spelen begrippen als participatiegraad, afstemming en invloedsfeer een centrale rol. Het eerder genoemde BOPO-onderzoek naar de regiefunctie van de gemeente liet zien dat netwerkvorming zich in het algemeen beperkt tot de professioneel betrokkenen. Het zorgen voor een breed gedragen onderwijsbeleid beperkt zich veelal tot interacties tussen lokale beleidsmakers, schooldirecteuren en bestuurders, ofwel de belangrijkste actoren in de professionele bureaucratie (Hofman et al., 2005). Datzelfde onderzoek onder gemeenten liet zien dat vooral kennis van het terrein en deskundigheid van de actoren, mede de onderlinge afhankelijkheid van de actoren in het netwerk bepalen. Een belangrijk aspect van de onderlinge verhoudingen in het beleidsnetwerk is verder 'trust' (zie ook Putnam, 2000). De actoren zullen een zeker vertrouwen moeten hebben in de lokale spelers van het netwerk om uiteindelijk hun individuele en gemeenschappelijke belangen te kunnen realiseren. Het onderzoek in het jaar 2004 liet zien dat in de verhouding tussen gemeenten en schoolbesturen een gebrek aan onderling vertrouwen slechts in beperkte mate een rol speelt. In tweederde van de gevallen is er volgens gemeentelijke betrokkenen zeer zeker

sprake van vertrouwen terwijl bijna een derde het daar enigszins mee eens is. Ook in 2010 is er volgens de gemeenten voldoende vertrouwen tussen gemeente en het bevoegd gezag.

Zowel schoolbesturen als schoolleiders zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van samenwerking in een netwerk van organisaties in kader van de Lokale Educatieve Agenda en dit blijkt uit de toename in samenwerking en mate van afstemming op beleidsterreinen. Het belang van het netwerkperspectief is bovendien zichtbaar in de meer directe, intensievere en meer veelzijdige relaties tussen gemeenten en betrokken partijen zoals de voorschoolse en kinderopvang, de hulpverlening en zorg en maatschappelijk werk en de onderwijsondersteuning. Naast schaalvoordelen en het versterken van een gevoel van saamhorigheid, lijken vooral het delen van kennis, specialisme en ervaring van belang. Deze zaken zijn zeker in tijden van krimp in leerlingaantallen en verminderde bekostiging van belang (vgl. Hofman & Mulder, 2012): samen werken, samen leren en samen financieren zijn zaken die gestimuleerd dienen te worden in tijden van een terugtredende overheid die meer autonomie geeft aan scholen, besturen en alle organisaties daar om heen.

Voorwaarden voor effectieve samenwerking

Dat schoolbestuurders en schoolleiders de samenwerking met de gemeente overwegend als prettig en waardevol ervaren is dan een belangrijke eerste voorwaarde. Echter, op een aantal aspecten kan deze samenwerking zeker nog geoptimaliseerd worden. Belangrijke voorwaarden voor een effectieve samenwerking liggen volgens besturen en schoolleiders die te maken hebben met de gemeente in de Lokale Educatieve Agenda op drie deelterreinen. Ten eerste is dat een goede communicatie en transparantie in de besluitvorming. Ten tweede zijn dat de bestuurlijke daadkracht en een toereikende competentie van ambtenaren en wethouders die duidelijk prioriteiten leggen bij het onderwijs in hun gemeente. Als derde wordt een aspect genoemd dat ook uit eerder onderzoek naar de regiefunctie van gemeenten naar voren kwam: beleidscontinuïteit. Eerder BOPO-onderzoek wijst uit dat continuïteit in gemeentelijk onderwijsbeleid en het volhouden van het gevoerde beleid over een langere periode essentiële factoren zijn in succesvol onderwijsbeleid (Hofman et al., 2005). Ook blijkt continuïteit in het interne en externe netwerk van betrokkenen van belang; het opbouwen van onderling vertrouwen en van expertise op het terrein van gemeentelijk onderwijsbeleid vergt tijd. Het beschikken over dergelijke netwerken wordt een positieve relatie met succesvol gemeentelijk onderwijsbeleid toegedicht.

Literatuur

Beekhoven, S., J. IJsbrand & P. Kooiman (2011). *Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2011.* De vijfde meting. Utrecht: Sardes.

Boxall, P. & Purcell, J. (2008). *Strategy and human resource management (2nd ed.).* New York, NY: Palgrave MacMillan.

Deming, W.E. (1989). *Out of the crisis.* Cambridge: MA: MIT Press.

Doolaard, S. & L. Mulder (1999). *Programma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs (BOPO) 2009-2012.* Den Haag: NWO.

Driessen, G. (2012a). *Variatie in voor- en vroegschoolse educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE.* Nijmegen: ITS.

Dijkstra, A.B., Dronkers, J. & Hofman, R.H. (Eds.) (1997). Verzuiling in het onderwijs. Actuele verklaringen en analyse. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Essink (2007). *Excellente scholen in het basisonderwijs*, Bachelor thesis. Enschede: Universiteit Twente

Hofman, W.H.A. (1995). Cross-level relationships within effective schools. School Effectiveness and School Improvement, 6, 2, 146-174

Hofman, W.H.A. & Hofman, R.H. (2011). Smart management in effective schools: effective management configurations in general and vocational education in the Netherlands. *Educational Administration Quarterly*, 47, 4, 620-645.

Hofman, W.H.A., de Boom, J., Hofman, R.H & van den Berg, M.A.. (2005). Variatie in en effectiviteit van de gemeentelijke regiefunctie in het onderwijsachterstandenbeleid. Rotterdam: RISBO/Groningen: GION.

Hofman, R.H., Dijkstra, N.J., Hofman, W.H.A. & Boom, J. de (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs. Eindrapport.* Groningen: GION.

Hofman, R.H., Hofman, W.H.A. & Gray, J.M. (2008). Comparing key dimensions of schooling: towards a typology of European school systems. *Comparative Education*, vol 44, no *1*, 93-110.

Hofman, R.H., van Leer, K., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2011). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda*. Tweede tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.

Hofman, R.H. & Mulder, L. (2012). *Programma Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs 2013-2014.* (BOPO V). Den Haag: NWO/BOPO.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2006). Governing Policy Networks: a Network Perspective on Decision Making in Network Society. In G. Morcol (Ed.), *Handbook of decision-making* (pp. 169-187). New York: CRC Press, Taylor and Francis.

Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2012). Governance network theory: past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 187-206.

Leithwood, K. & Earl, L. (2000). Educational accountability effects: an international perspective. *Peabody Journal of Education*, 75, 4. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates Publishers.

Ministerie van OCW (2011). *Actieplan PO Basis voor Presteren.* Den Haag: Ministerie OCW.

Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015.*

Newmann, F.M., M.B. King & M. Rigdon, (2001). *Accountability and School Performance: Implications from restructuring schools.* Final Deliverable.

Oberon (2011). *Nieuwe ontwikkelingen op de lokale educatieve agenda.* Stand van zaken eind 2011. Utrecht: Oberon.

PO Raad (2011). Passend Onderwijs.

Putnam, R.D., (2000). Bowling Alone. New York: Touchstone.

Silins, H. & Muiford, B. (2004). Schools as learning organisations: Effects on teacher leadership and student outcomes. *School Effectiveness and School Improvement.* 15(3-4), 443-466.

Teddlie, C. & Reynolds, D. (2000). *The International Handbook for School Effectiveness Research.* London: Falmer Press.

Van Leer, K., Hofman, R.H., de Boom, J. & Hofman, W.H.A. (2010). Themaproject 3: *Lokale Educatieve Agenda.* Eerste tussenrapport van het NWO/BOPO consortium: Educational Governance: strategie, ontwikkeling en effecten.

Van der Vegt, A.L., W. de Wit, M. Jongengeel, D Kooij, M. Zuidam en *P.* van Eek (2012). De *Lokale Educatieve Jaaragenda 2011/2012.* Utrecht: Oberon.

5 OUDERBETROKKENHEID, KWALITEITSINFORMATIE EN 'EDUCATIONAL GOVERNANCE'

Victor Bekkers en Dennis de Kool

5.1 Inleiding: achtergrond en doelstelling

Een belangrijke veronderstelling in het primaire onderwijsbeleid is dat er sprake is van 'een betrokken omgeving' die in staat is en behoefte heeft om zich een mening te vormen over de kwaliteit van een onderwijsinstelling. Ook ouders maken daar deel van uit (Ministerie van OCW, 2005; Onderwijsraad, 2006; Fan & Chen, 2001). Deze ontwikkeling wordt ook wel 'educational governance' genoemd. De realisatie van kwalitatief goed onderwijs is niet alleen een taak van de overheid, maar kan ook worden gezien als de uitkomst van een proces van co-productie tussen een groot aantal belanghebbende partijen die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn (Bekkers, 2007). Daarbij kunnen we denken aan (bovenschoolse) schoolbesturen, de leiding of directies van lokale scholen, leerkrachten, ouders en de inspectie van het onderwijs. Belangrijk daarin is dat deze partijen een gedeeld beeld hebben van de kwaliteit van het onderwijs op grond waarvan verbeteringen kunnen worden gerealiseerd. Daarbij wordt vooral gestreefd naar het realiseren van lokale dan wel regionale partnerschappen tussen deze partijen.

De mate waarin deze partijen in staat zijn om een gemeenschappelijk beeld te creëren over de kwaliteit en prestaties van instelling kan worden gezien als een 'fit'. Fit wordt dan gedefinieerd als de uitkomst van een proces van gedeelde betekenisverlening tussen verschillende actoren in en rondom basisscholen. In deze themastudie is sprake van 'fit', indien er sprake is van intersubjectieve overeenstemming tussen belanghebbende partijen over ontwikkelingen of uitdagingen die raken aan de belangen van bij een organisatie betrokken actoren (Silverman, 1968; Pfeffer & Salancik, 1978; Weick, 2001). Actoren binnen en buiten een organisatie waarvoor die organisatie van belang is (bijvoorbeeld als werkgever, als producent of dienstverlener maar ook als toezichthouder) kennen een bepaalde betekenis toe aan bepaalde ontwikkelingen die voor hen van belang zijn. Een organisatie, zoals een school, verwijst daarom niet alleen naar de taakverdeling en coördinatie van mensen en middelen die zijn gericht op de realisatie van bepaalde doelstellingen. Een organisatie kan ook worden gezien als een reservoir van betekenissen die gericht moeten worden op bepaalde doelstellingen, zoals goed onderwijs, die door allerlei betrokken belanghebbende partijen binnen en in de nabije omgeving van deze organisatie als relevant worden beschouwd. De prestaties van een organisatie worden daarom ook niet alleen bepaald door de wijze waarop een school georganiseerd is (taakverdeling en coördinatie) maar ook door de mate waarin de doelstellingen van de organisatie en de veranderingen die wellicht nodig zijn om deze doelstellingen te realiseren, als relevant worden beschouwd. In ons geval gaat het dan om de betekenis die wordt toegekend aan het openbaar maken van informatie over de kwaliteit van scholen. De Inspectie van het Onderwijs dicht hieraan een bepaalde betekenis toe met het oog op het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs binnen scholen, maar wordt die betekenis ook gedeeld door

andere betrokken partijen? Kennen ouders hieraan eenzelfde betekenis toe? En geldt dit ook voor de oudergeleding in de medezeggenschapsraad? En hoe zit het met de directies en besturen van deze scholen? Er is dus in dit geval sprake van 'fit' indien de belangrijkste actoren in dit onderzoek (ouders, medezeggenschapsraad, de directie, het bovenschoolse management en de Inspectie van het Onderwijs) een gedeeld beeld hebben van de betekenis van de openbaarmaking van kwaliteitsinformatie. Vandaar dat we in dit onderzoek trachten deze betekenissen, in de vorm van percepties, te achterhalen.

Aan ouders wordt in het primaire onderwijsbeleid een belangrijke rol toegekend. Kunnen zij zich een beeld vormen van de kwaliteit van een school? Dit impliceert dat ouders niet alleen toegang moeten hebben tot onafhankelijke informatie over de kwaliteit en prestaties van een school, maar dat deze informatie ook beschikbaar moet zijn. Een mogelijkheid is het via het internet beschikbaar stellen van de kwaliteitsoordelen en andere kwaliteitsinformatie zoals deze door de Inspectie van het Onderwijs wordt verzameld. Hierdoor ontstaat een 'level playing field'. Partijen, en dan vooral ook partijen die minder goed georganiseerd en toe- en uitgerust zijn zoals met name ouders, krijgen dan toegang tot gevalideerde informatie, waardoor het voor deze betrokken partijen gemakkelijker wordt om een beeld te verkrijgen van de onderwijskwaliteit en prestaties van een basisschool. Met als gevolg dat ook de verantwoording die zowel een school maar ook de Inspectie van Onderwijs aflegt verandert. Er ontstaat een horizontale verantwoordingsrelatie: namelijk aan de samenleving wordt verantwoording afgelegd. Vier doelen zijn hiermee gemoeid. Ten eerste zou door het publiceren van deze kwaliteitsinformatie schooldirecties en besturen geprikkeld worden om hun kwaliteit te verbeteren, zeker de prestaties van scholen systematisch met elkaar kunnen worden vergeleken. Ouders maar ook oudergeleding in de (Gemeenschappelijke) Medezeggenschapsraad ((G)MR) kunnen met deze informatie in de hand directie en bestuur aan te spreken op de kwaliteit van het onderwijs. Ten tweede kan er sprake zijn van een extra prikkel tot verandering en leren, omdat scholen in toenemende mate met elkaar concurreren op de kwaliteit en de prestaties van hun onderwijs. Ten derde kan het beschikbaar stellen van deze informatie het keuzeproces dat ouders doorlopen wanneer ze een school voor hun kind moeten kiezen dan wel overwegen een kind van school te halen en naar een andere school te sturen, ondersteunen. De idee is dat ouders zich daarbij gedragen als een 'homo economicus', als een rationele consument die beslissingen neemt op grond van een afweging van kosten en baten (Van de Walle & Roberts, 2008). Ten vierde kan het beschikbaar stellen van deze informatie ook ertoe bijdragen dat ouders doordat ze meer en beter geïnformeerd worden, een grotere betrokkenheid aan de dag leggen bij het wel en wee van de school en het binnen deze school te voeren kwaliteitsbeleid. Meer betrokkenheid van ouders stimuleert vaak een school tot betere prestaties, zowel van de school als instelling als van de leerlingen (Ministerie van OCW, 2005; Fan & Chen, 2001).

Deze gedachtegang zien we ook terug in de beleidstheorie van het Ministerie van OCW/Inspectie van het Onderwijs die ten grondslag ligt het plaatsen van de kwaliteitsinformatie die door het ministerie is verzameld op het internet. Het online publiceren van deze informatie staat echter niet op zichzelf maar is ingebed in een bepaald toezichtsarrangement (Bekkers, 2007). Dit toezichtsarrangement is wettelijk

verankerd in een aparte wet voor de inspectie: De Wet op het Onderwijs Toezicht. In het toezicht op de primaire onderwijs is het accent steeds meer komen te liggen op kwaliteit en kwaliteitszorg (zie ook hoofdstuk 2 van dit integratierapport). Belangrijk is dat scholen zelf verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van hun eigen organisatie en voor de bewaking ervan, terwijl het tevens belangrijk is dat andere betrokken partijen zoals ouders en gemeenten daarop ook invloed kunnen uitoefenen. Daarbij gaat het niet alleen om het primaire proces (het verzorgen van onderwijs) maar ook om het secundaire proces (de bedrijfsvoering). Om deze kwaliteit te bewaken wordt deze kwaliteit gemonitord. Deze monitoringgegevens stelt de inspectie in staat om een oordeel te vellen over de kwaliteit van het onderwijs en de daarmee samenhangende prestaties. Als dit onvoldoende is, dan grijpt de inspectie in en wordt toezicht uitgeoefend. Dit toezicht is altijd proportioneel en risicogericht. Dit wil zeggen dat de mate van extra toezicht samenhangt met de feitelijk aangetroffen kwaliteit (voldoende, zwak of zeer zwak) en de risico's die hiermee samenhangen.

Met de openbaarmaking van kwaliteitsinformatie over basisscholen door de Inspectie van Onderwijs wordt getracht de informatiepositie van ouders te versterken. Dit is gebaseerd op twee aannames: De eerste aanname is dat ouders de website van de inspectie bezoeken om de informatie op te ontsluiten en vervolgens te gebruiken in de keuzes die ze maken. Deze worden daardoor beter onderbouwd. De keuzes die ouders op grond hiervan maken, kunnen derhalve worden gezien als vorm van beloning dan wel bestraffing van de kwaliteit van een school. Dit is onder meer af te lezen aan het aantal aanmeldingen bij een school van nieuwe leerlingen dan wel het tussentijds van school halen van leerlingen. De tweede aanname is dat publicatie van deze gegevens scholen stimuleert om zich meer en beter te verantwoorden ('naming and shaming'), waardoor ze zelf ook meer en betere informatie gaan verstrekken alsmede kritischer zijn ten aanzien van hun eigen kwaliteit en prestaties. De inschatting is dat op grond van deze twee aannames de kwaliteit wordt versterkt.

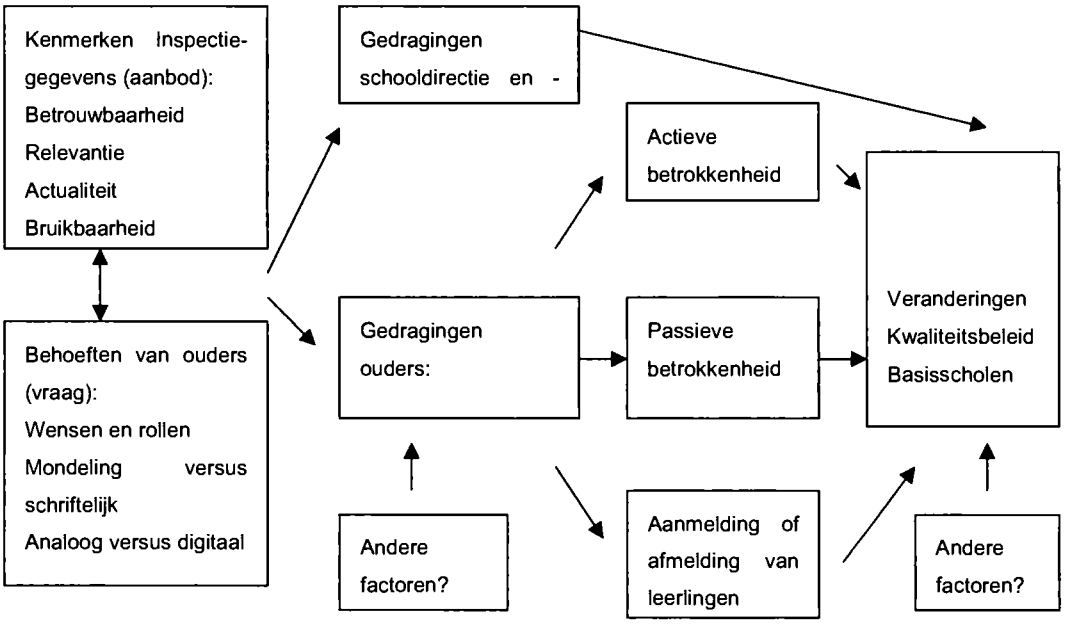
Tot zover de beleidstheorie. Wat laat wetenschappelijk onderzoek naar het gebruik van kwaliteitsinformatie door burgers liet zien? Ondersteunt dit onderzoek een aantal van de veronderstellingen in de beleidstheorie zoals deze zojuist is geformuleerd? Onderzoek hiernaar is schaars en staat niet in verhouding tot de verwachtingen die beleidsmakers doorgaans hebben (Van de Walle & Roberts, 2008). De conclusie uit onderzoek naar met name het gebruik van de prestatiegegevens van ziekenhuizen door patiënten laat zien dat patiënten deze informatie nauwelijks gebruiken, terwijl ze de verstrekte informatie ook nauwelijks begrijpen (Schneider & Epstein, 1998, Marshall e.a., 2003, Mason, et al. 2006, Askim, 2009). Ook gebruiken de betreffende ziekenhuizen deze informatie slechts in beperkte mate om hun eigen kwaliteit te verbeteren. Geldt dit ook voor scholen? Ook hier is beperkt empirisch bewijs voorhanden. Vogels (2002) en Meijer (2004) concluderen dat ouders in geringe mate gebruik van maken van de openbaar gemaakte inspectie-informatie. De mate waarin deze informatie doorwerkt in de schoolkeuze is ook beperkt en verschilt ook per ouder, terwijl ook andere motieven doorslaggevender blijken te zijn dan de kwaliteit van een school zoals afstand (Gilsing & Tierolf, 2010). Waslander et al. (2010) concluderen dat ouder verschillende andere informatiebronnen gebruiken om zich een oordeel te vormen van de kwaliteit van een school, onder meer via hun sociale netwerken. Wat doen de scholen zelf met de kwaliteitsinformatie? Hofman et al.

(2008) concluderen dat schoolbesturen en directies doorgaans positief zijn maar dat het ook kan aanleiding kan geven tot strategisch gedrag.
Dit brengt ons dan ook bij de doelstelling van het onderzoek. In dit deelonderzoek staat ten eerste de vraag centraal naar de wijze waarop de kwaliteitsinformatie die de Inspectie van het Onderwijs op het internet openbaar maakt, 'doorwerkt' in het kwaliteitsbeleid van basisscholen en het bovenschoolse management; en ten tweede de mate waarin deze openbare inspectiegegevens van invloed zijn op de betrokkenheid van ouders bij het basisonderwijs en hun keuzegedrag met betrekking tot de basisschool van hun kinderen.

5.2 Opzet en werkwijze

Op grond van de verkenning van de literatuur is een conceptueel model ontwikkeld dat als leidraad heeft gediend voor de beantwoording van bovenstaande vraagstelling. Daarmee wordt in feite getoetst of de aannames die ten grondslag liggen aan de beleidstheorie ook in de praktijk opgang vinden. In dit model komt tevens de idee van 'fit' terug. Het gebruik van kwaliteitsgegevens die de Inspectie van het Onderwijs op haar website publiceert door ouders (in termen van doorwerking) hangt af van de mate waarin er sprake is van een ten eerste een 'fit' tussen vraag en aanbod en de betekenissen die de aanbiedende en de vragende actoren die hierachter schuil gaan, hieraan toekennen. Het aanbod heeft dan betrekking op kenmerken (inhoud en presentatie) van de betreffende gegevens die openbaar worden gemaakt, terwijl de vraag betrekking heeft op de behoeften van ouders aan deze gegevens. Dat geldt ook voor andere partijen zoals schooldirecties en besturen. De doorwerking komt dan tot uitdrukking in de gedragingen van ouders, met name in hun actieve (bijvoorbeeld lidmaatschap oudergeleding medezeggenschapsraad) dan wel passieve (bijvoorbeeld betrokken bij welzijn van hun kind in de klas) betrokkenheid bij school en/of hun keuzegedrag in de vorm van het aanmelding dan wel afmelding van hun kind als leerling bij een school. Daarbij moet wel worden aangetekend dat de literatuur laat zien dat het keuzegedrag van ouders niet alleen rationeel tot stand komt op grond van een afweging van de informatie over kosten en baten maar dat ook andere, meer subjectieve factoren een rol spelen. Niet alleen is sprake van doorwerking in de richting van ouders, maar publicatie van de inspectiegegevens kan ook van invloed zijn op de gedragen van anderen partijen zoals daar zijn de schooldirectie en het schoolbestuur alsmede ook de oudergeleding in de medezeggenschapsraad. Uiteindelijk zal dit dan ook zijn weerslag hebben op het kwaliteitsbeleid van de betrokken basisschool en wellicht tot veranderingen leiden.

In onderstaande schema wordt dit conceptueel model gevisualiseerd.



Figuur 5.1: conceptueel model onderzoek

In deze studie staan de percepties van de basisschooldirecteuren, vertegenwoordigers van het bovenschoolse management en de oudergeleding in de medezeggenschapsraden en ouders van leerlingen centraal. Hun percepties zijn zowel kwantitatief als kwalitatief in kaart gebracht. Daartoe zijn verschillende datverzamelingsmethoden gehanteerd, te weten:

- een analyse van gegevens die zijn verzameld op grond van de monitors die in 2010 is uitgevoerd, waaraan 163 scholen en 130 besturen hebben deelgenomen. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van valide data van 144 scholen en 109 besturen.
- Half-gestructureerde interviews aan de hand van een topic lijst met basisschooldirecteuren, vertegenwoordigers van het bovenschoolse management en de oudergeleding in de medezeggenschapsraden, alsmede met vertegenwoordigers van Inspectie van het Onderwijs. In totaal zijn 35 interviews afgenomen.
- Een enquête onder ouders van 25 scholen die bereid zijn geweest om 60 vragenlijsten onder ouder te verspreiden. In totaal ging het om 1500 vragenlijsten. 293 vragenlijsten werden geretourneerd (een respons 23,4%).

Door middel van 'triangulatie' van deze methoden wordt getracht een zo betrouwbaar en geldig beeld te schetsen van de betekenissen die de betrokken partijen toekennen aan het openbaar maken van de inspectiegegevens.

In de volgende paragrafen zullen we de resultaten van het onderzoek presenteren. Daarbij zullen we telkens een onderscheid maken naar de betekenis die de verschillende actoren die in dit onderzoek worden onderscheiden toekennen aan de openbaarmaking van de kwaliteitsgegevens die door de inspectie zijn verzameld. In eerste instantie richten we onze aandacht op de betekenissen die ouders naar voren

brengen. Daarna richten we ons op de betekenissen die de vertegenwoordigers van het bovenschoolse management c.q. het bestuur en de schoolleiding naar voren. Ook kijken we naar de rol van de (G)MR in dit verband. Tenslotte worden enkele conclusies getrokken. Die conclusies richten zicht vooral op de vraag, wat betekenen de verschillende betekenissen van de betrokken partijen voor de mate waarin er sprake is van een 'fit'. Die 'fit' is tevens belangrijk omdat het aanknopingspunten kan geven voor het verder vormgeven van 'educational governance'.

5.3 Doorwerking naar ouders

5.3.1 Doorwerking in relatie tot oordeel kwaliteit en schoolkeuze

In welke mate en onder welke condities speelt kwaliteitsinformatie die door de Inspectie van het Ondenwijs op het internet openbaar wordt gemaakt een rol bij de afwegingen van ouders om hun kind op een bepaalde school te plaatsen dan wel van school te halen? Om deze vraag te beantwoorden hebben we eerst gekeken naar het beeld dat ouders hebben van de inspectie en de betekenis die zij toekennen aan de inspectie in het algemeen, ten tweede is gekeken naar de mate waarin ouders gebruik maken van de website van de inspectie en de kwaliteit van de website. Ook is onderzocht in hoeverre de website vaker of minder vaak gebruikt wordt als informatiebron, of dat eventueel andere informatiebronnen ook worden geraadpleegd. Tenslotte is gekeken in hoeverre ouders de website van de inspectie als informatiebron gebruiken bij hun uiteindelijke schoolkeuze.

Ons onderzoek laat zien dat gemiddeld genomen de beeldvorming van ouders over de Inspectie van het Onderwijs gematigd positief is. Ouders vinden het bestaan van de inspectie belangrijk, omdat het een stimulans is voor kwaliteitsverbetering binnen de school. In hun ogen is de inspectie vooral van betekenis voor de scholen. Openbaarmaking van de inspectiegegevens wordt als positief ervaren, ook omdat het scholen stimuleert om zich te verbeteren (een waardering van 3,3). Echter, de praktische betekenis ('nut') die ze toekennen aan openbaarmaking voor hen zelf, als individuele ouder, is relatief beperkt. Weinig ouders kijken naar de inspectierapporten of vinden dat die inspectierapporten echt voor hen van belang zijn. Ouders die gemiddeld genomen een hogere opleiding hebben genoten, hebben vaker een minder positief beeld hebben van de inspectie dan lager opgeleide ouders. Ook de kerkelijk achtergrond speelt een rol: ouders die kerkelijk zijn hebben een iets positiever beeldvorming. De mate waarin ouders zelf actief betrokken zijn bij een school speelt geen rol in het algemeen beeld dat zij koesteren van de inspectie.

In hoeverre raadplegen ouders dan de website van de inspectie? Bovenstaand beeld over het praktische nut van openbaar making wordt nog een keer bevestigd. Ruim 62% van de geënquêteerde ouders geeft aan wel internet te hebben maar de website nog nooit te hebben bezocht. Voorts geeft 16% aan de website eenmaal te hebben bezocht, 18% geeft aan een aantal keren een bezoekje te hebben gebracht, terwijl 2% regelmatig de site bezoekt.

Hoe beoordelen ouders dan de kwaliteit van de website?. Uit het onderzoek blijkt dat ouders de kwaliteit van de website gemiddeld vinden met zeer kleine uitschieters

naar boven (eenvoudig te vinden, betrouwbaar, onafhankelijk, hulp bij de schoolkeuze) kleine uitschieters naar beneden (begrijpelijkheid, bruikbaarheid en relevantie). Ouders gebruiken de website weinig in vergelijking tot andere informatiebronnen. Slechts websites van gemeenten en andere websites doen het significant slechter. Papieren communicatie vanuit school, informatie van het kind zelf en e-mails van de school scoren het hoogst. Maar hoe bruikbaar vinden ouders de website van de Inspectie van het Onderwijs dan ten opzichte van andere informatiebronnen? Ook hier zien we ongeveer hetzelfde beeld. Ook nu scoort de website van de inspectie relatief laag. Dat geldt ook voor andere websites zoals die van de gemeente maar ook voor de krant. Relatief hoog scoren 'papieren informatie van school' , 'gesprekken met de leerkracht en de 'website van de school'.

De volgende vraag gaat nog een stapje verder en richt zich op de mate waarin de openbaarmaking van de kwaliteitsgegevens van de inspectie op het internet ook daadwerkelijk een rol speelt in de schoolkeuze. Dit veronderstelt echter wel dat ouders iets te kiezen hebben. In dat geval laat het onderzoek het volgende beeld zien. De informatiebronnen waarvan het meeste gebruik wordt gemaakt zijn 'schriftelijke informatie van school', een gesprek met een leerkracht en een bezoek aan de website van de school. De website van de inspectie scoort relatief laag als informatiebron. Nog slechter scoren berichtgeving uit de krant (1.95), informatie via de website van de gemeente.

Indien ouders gebruik van de website van de inspectie om hun schoolkeuze te bepalen, hoe bruikbaar vinden ze dan die website? Ook dit hebben we onderzocht.. De website van de Inspectie van het onderwijs scoort relatief laag op bruikbaarheid voor schoolkeuze ten opzichte van andere informatiebronnen. Bruikbaarder worden in ieder geval 'een bezoek aan school', 'schriftelijke informatie' en 'informatie van andere ouders' geacht.

5.3.2 Doorwerking in termen van ouderbetrokkenheid

Zojuist hebben we eigenlijk gekeken naar de doorwerking van de openbaarmaking van de inspectiegegevens in het keuzegedrag van de ouder. Daarbij wordt de ouder gezien als 'klant'. Ouders kunnen echter meer zijn dan alleen maar klant. Z kunnen ook als 'actief burger' betrokken willen zijn bij de vormgeving van de kwaliteit van de school, terwijl participatie voor hem of haar ook kan worden gezien als een vorm van publieke belangenbehartiging dan wel ontplooiing (Bekkers, 2007). Dit kan ertoe leiden dat ouders participeren in de oudergeleding van de medezeggenschapsraad. Hoe kijken ouders vanuit die rol en positie dan aan tegen de inspectie en tegen de openbaarmaking van kwaliteitsgegevens? Uit de interviews met ouders in de (G)MR blijkt dat ze het wenselijk vinden dat er een inspectie is die een vinger aan de pols houdt. Hun beeld van de inspectie komt overeen met het beeld van de ouders die de vragenlijsten hebben ingevuld. Openbaarheid kan zowel een positieve uitwerking hebben ('stimuleren'), maar ook negatieve consequenties hebben ('stigmatiseren'). Daarnaast wordt naar voren gebracht dat de inspectie zich voornamelijk richt op objectieve cijfers ('cito-scores'), waardoor de inspectie niet altijd onvoldoende oog heeft voor zaken die goed gaan op scholen. Een negatief stempel kan wel tot gevolg hebben dat ouders scholen kritischer gaan volgen. In de beleving van de

respondenten spelen inspectiegegevens nauwelijks een rol bij het keuzegedrag van ouders, maar spelen vooral subjectieve overwegingen een rol (uitstraling, sfeer, bejegening, etc.). Websites worden in hun beleving hooguit gebruikt als eerste oriëntatie op scholen, waarna gesprekken met scholen volgen. Ouders zijn slechts een partij voor wie de openbaarmaking van gegevens door de inspectie relevant is. Ook schooldirecties en het bovenschoolse management spelen hierin een rol.

5.3.3 Doorwerking naar schooldirecties en bovenschools management

In welke mate en onder welke condities speelt de kwaliteitsinformatie die door de Inspectie van het Onderwijs op het internet openbaar wordt gemaakt een rol in het kwaliteitsbeleid zoals dat door schooldirecties en bovenschoolse management wordt vastgesteld? Het antwoord op deze vraag is langs twee wegen verkregen. Enerzijds is gebruik gemaakt van de monitor zoals deze in 2010 is uitgevoerd. Anderzijds zijn interviews afgenomen bij schooldirecteuren en vertegenwoordigers van het bovenschoolse management. Eerst zetten we een aantal bevindingen op een rijtje vanuit het perspectief van het bovenschoolse management, vervolgens kijken we of deze bevindingen ook worden gedeeld door de schooldirecties.

5.3.4 Doorwerking inspectiegegevens vanuit het perspectief van het bovenschools management

Welke betekenis kennen vertegenwoordigers van het bovenschoolse management toe aan kwaliteit van onderwijs en aan de rol die inspectie en de ouders hierin vervullen? Op basis van een analyse van de monitorgegevens blijkt dat bestuurders zelf hieraan de hoogste prioriteit toekennen, ook wanneer ze zich zelf vergelijken met schoolleiders c.q. directeuren en de docenten. Daarbij denken ze dat docenten verhoudingsgewijs hieraan minder betekenis toekennen. Uit de gehouden interviews blijkt echter wel dat ze een brede definitie van kwaliteit hanteren. Kwaliteit verwijst niet alleen naar opbrengsten maar is ook een mentaliteit, waarbij betrokkenheid en het welbevinden van kinderen ook centraal dient te staan. Kwaliteit is daarnaast ook proactief reageren op allerlei ontwikkelingen en dit vertalen in kwaliteitseisen en veranderingen.

Als kwaliteit belangrijk is bij het nemen van beslissingen, welke rol speelt de inspectie daar dan in? De meningen daarover zijn verdeeld. Bijna evenveel bovenschoolse managers stellen dat de inspectie veel invloed (12,3%) dan wel geen invloed (9,3%) heeft. Het merendeel (42,3%) spreekt echter van een redelijke invloed, zeker als we deze invloed vergelijken met de betekenis die de bovenschoolse managers toekennen aan de invloed van andere partijen. Die invloed van de inspectie wordt vooral gezien als zorgdragen voor kwaliteitsontwikkeling en borging binnen de school. Maar hoe wordt die rol dan ingevuld? De inspectie heeft zelden een beslissende stem. De teamleden en de directie participeren vaak in termen van coproducent van het kwaliteitsbeleid. Andere actoren zoals de gemeente, de buitenschoolse opvang, hebben vaker geen rol volgens de sturende actoren. Bovenschoolse bestuurders en managers hebben een beslissende rol hebben. Zij participeren in het hart van het kwaliteitsbeleid.

De rol die de inspectie heeft, is een aspect. Een ander aspect is de waardering van de rol. Hoe wordt die rol gewaardeerd? Ons onderzoek laat zien dat het bovenschoolse management die rol positief waardeert. Meer dan de helft van de respondenten vindt dat de inspectie scholen stimuleert om zich te verbeteren, terwijl bijna de helft het helemaal eens is met de stelling dat juist de kwaliteit van de school bevorderd wordt. Een zeer ruime meerderheid het helemaal eens met de stelling dat de bevindingen van de inspectie Ook de idee dat publicatie juist in het belang van de ouders is, wordt grotendeels betwist.

Hoe kijkt bovenschoolse management aan tegen de rol van ouders en hun betrokkenheid bij school en het kwaliteitsbeleid? Ouders concentreren zich vooral op het eigen kind, daarna volgt de klas en daarna de school. Aanzienlijk minder ouders zijn betrokken bij het gevoerde beleid. Heeft dit laatste ook gevolgen voor de betrokkenheid van ouders bij bestuursbeslissingen? Ook hier zien we dat in de ogen van het bovenschoolse management de invloed van ouders beperkt is De invloed die wordt uitgeoefend wordt doorgaans gekenmerkt door raadplegen dan wel geïnformeerd worden. Meer actieve vormen van participatie in de vorm van adviseren en coproduceren zijn slechts zeer beperkt aan de orde zijn. Aan de medezeggenschapraad wordt wel enige invloed dan wel redelijk veel invloed toegekend. Wordt dit beeld ook bevestigd uit de kwalitatieve interviews? Vertegenwoordigers van het bovenschoolse management vinden het terecht dat de Inspectie van het Onderwijs toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs. De relatie met de inspectie wordt doorgaans als constructief en professioneel beoordeeld. Ondanks dat het accent ligt op de formele toezichthoudende rol van de Inspectie, wordt een meer adviserende rol op prijs gesteld, waarbij inspecteurs naast constateringen ook concrete verbetervoorstellen doen. Deze meer onderwijskundige gesprekken met de inspectie worden doorgaans ervaren als een verrijking voor de scholen, omdat de inspectie de scholen een kritische spiegel voor kan houden. Een dergelijk klankbordgesprek biedt het management de gelegenheid om dingen beter te doen. Daarnaast komt regelmatig terug dat de inspectie zich vooral op de cognitieve opbrengsten richt ('cito-scores'), terwijl scholen zich er niet alleen maar moeten richten op het overdragen van kennis. Ook is het van belang oog te hebben voor de creatieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen, aspecten dus die doorgaans moeilijker te meten zijn en die op andere manieren in beeld worden gebracht. Ook is het van belang om oog te hebben voor de beperkingen van ieder kind.

Het bovenschoolse management heeft doorgaans geen moeite met het openbaar maken van de kwaliteitsbevindingen van de inspectie. In hun beleving is het goed om 'de luiken te openen' richting ouders van leerlingen en potentiële ouders. Ook kan het worden gezien als een vorm verantwoording afleggen, omdat het onderwijs immers wordt bekostigd met gemeenschapsgeld. Om die reden ervaren respondenten een maatschappelijke plicht om transparantie te geven. Een etiket 'zwak' van de inspectie wordt natuurlijk niet als leuk ervaren, maar kan 'zwakke scholen' extra prikkelen. De urgentiebei die de inspectie doet rinkelen, kan een kwaliteitsimpuls geven aan scholen. Daarnaast voedt openbaarheid de noodzaak bij scholen om processen periodiek te monitoren, zodat ze zaken eerder zien aankomen. Desondanks roept openbaarheid ook enkele bezwaren op. Ten eerste

leidt openbaarheid tot een eenzijdige focus op scholen die het goed doen ('groen bolletje') en scholen die het niet goed doen ('rood bolletje'), terwijl achter de cijfers doorgaans een genuanceerd verhaal schuilt. Belangrijk is dat de lijst niet dient als afrekenmechanisme in de richting van zwakke scholen. Ten tweede zijn inspectiebevindingen een momentopname. Ten derde legt de inspectie in de beleving van de respondenten te veel de nadruk op de scholen die het niet goed doen ('naming & shaming), terwijl er onvoldoende oog is voor scholen die het goed doen ('naming & faming'), bijvoorbeeld excellente scholen. Een laatste bezwaar is dat de uitkomsten van de inspectie soms in negatieve zin door scholen worden gebruikt als profilering om zich af te zetten tegen scholen die het minder goed doen.

Hoe kijken de vertegenwoordigers van het buitenschoolse management aan tegen de rol van de ouders? Zit er licht tussen de monitor en de diepte-interviews? Het bovenschoolse management hecht aan een goede relatie met ouders, maar ziet ouders primair als 'ambassadeurs van de school'. Dit kan alleen maar als een school zich verbindt met deze ouders. In dat licht wordt het ook belangrijk geacht om de schoolprestaties actief met ouders te delen en te bespreken. Ook is het belangrijk om ouders daadwerkelijk te horen. Ze worden gezien als 'gratis adviseurs'. De vraag wordt echter wel opgeroepen of met dit advies wel voldoende gebeurt, zeker omdat ze als direct betrokkenen vaak het beste zicht hebben op wat er met hun kind aan de hand is. Overigens wordt wel geconstateerd dat door het gestegen opleidingsniveau van ouders het gemakkelijker wordt om het gesprek met ouders aan te gaan. Daarnaast verschilt de ouderbetrokkenheid wel van school tot school, zeker als het ouders betreft in wijken met zwakkere milieus. Vertegenwoordigers van het bovenschoolse management hebben echter doorgaans de indruk dat ouders niet in groten getale de inspectiegegevens raadplegen om een keuze te maken. De impact van schriftelijke informatie is vele malen groter. Dat geldt ook voor mond op mond reclame. Tevens spelen pragmatische redenen een rol, zoals de mate van nabijheid van een school of de reputatie van een school. Deze reputatie wordt echter niet primair bepaald door de inspectiegegevens maar door de wijze waarop ouders onderling praten over de kwaliteit van een school. Ook de sfeer en soms ook de denominatie spelen een rol. Inspectiegegevens hebben wel meer invloed op het keuzegedrag van ouders, wanneer deze gegevens het beeld dat ouders zelf al hebben gekregen, bevestigen. Wanneer we kijken naar de betekenis die de (G)MR heeft voor het bovenschoolse management, dan ziet het bovenschoolse management de (G)MR vooral als een klankbord, terwijl de toetsende, de meer kritisch bevragende rol wat sterker uit de verf zou mogen komen. Daarbij hoort ook een meer proactieve houding, terwijl deze nu toch vaak als te afwachtend wordt ervaren. Dit vereist echter een verdere professionalisering van de (G)MR.

5.3.5 Doorwerking inspectiegegevens vanuit het perspectief van het de schooldirecties c.**q.** schoolleiding

Welke betekenis kennen de directies en leiders van lokale scholen toe aan kwaliteit van onderwijs en aan de rol die inspectie en de ouders hierin vervullen? Op basis van een analyse van de monitorgegevens blijkt dat schoolleiders in hun ogen, veel meer dan het bovenschoolse management en de docenten een groter betekenis

toekennen aan kwaliteit. Het staat bovenop hun lijstje. Schoolleiders zijn steeds meer op een systematische manier naar kwaliteit zijn gaan kijken op grond van meten en verbeteren en maken steeds meer gebruik van specifieke instrumenten die dit moeten bevorderen. Probleem is echter wel dat de leerkrachten hiermee moeten werken.

Als kwaliteit belangrijk is bij het nemen van beslissingen, welke rol speelt de inspectie daar dan in? Schoolleiders vinden dat de inspectie een grote invloed heeft; een invloed die bijna net iets minder sterk is dan die van het bovenschoolse management. Hoe uit die invloed van de inspectie zich dan vooral? Een groot deel van de schoolleiders (45,7%) stelt dat de inspectie een geringe rol heeft en alleen een informerende rol speelt, terwijl een ander substantieel deel (32,6%) stelt dat het vooral om een adviserende rol gaat. Het is vooral de directie dat een beslissende rol heeft en dat zijn ze doorgaans zelf (55,8%).

Als we dan kijken naar het oordeel dat de schoolleiders vellen over de rol van de inspectie, dan rijst het volgende beeld op. Schoolleiders oordelen positief over de inspectie. De rol van de inspectie uit zich vooral in een stimulans om de school en de kwaliteit van het onderwijs daarbinnen te verbeteren. Dit is ook in lijn met het beeld dat het bestuur van de scholen heeft. Kijken we naar de betekenis die de schoolleiders toekennen aan het openbaar maken van de inspectierapporten, dan ziet toch een ruime meerderheid dat openbaar making een stimulans voor kwaliteitsverbetering is. Schoolleiders relativeren echter het belang hiervan voor de ouders. Het heeft beperkte waarde. Zelf kijken ze echter wel goed naar het rapport.

Welke betekenis kennen schoolleiders toe aan de rol en betrokkenheid van de ouders? Het onderzoek laat geen schokkende resultaten zien. De betrokkenheid bij school verloopt toch grotendeels via de betrokkenheid bij hun kind of kinderen. De betrokkenheid bij de klas is relatief groot volgens de schoolleiders. Naarmate echter het schaalniveau hoger en dus ook abstracter wordt, dan neemt de betrokkenheid af. Vandaar dat de schoolleiders vinden de betrokkenheid van de ouders bij het schoolbeleid het schoolbestuur gering is.

Uit die betrokkenheid zich dan ook in invloed op de bestuursbeslissingen? Volgens de schoolleiders is die invloed over de hele linie beperkt. De invloed die ouders uitoefenen is relatief passief: ze worden geïnformeerd dan wel geraadpleegd. Een meer actieve betrokkenheid in termen van meebeslissen of coproduceren is verwaarloosbaar. Als we vervolgens kijken naar de invloed die ze toekennen aan de medezeggenschapsraad, dan zegt 33,8% van de schoolleiders dat er sprake is van enige invloed en 57,4% spreekt van een redelijke invloed.

Worden deze beelden ook bevestigd door de kwalitatieve interviews? Schoolleiders waarderen in het algemeen de rol van de inspectie, omdat ze van mening zijn dat dat toezicht op de kwaliteit maatschappelijke wenselijk is. Zij merken echter op dat de inspectie vooral vasthoudt aan hun eigen kaders, waardoor hun betrokkenheid vooral controlerend van aard, terwijl ze aan de andere kant de expertise en ervaring van de inspectie waarderen. Vandaar dat schoolleiders het ook belangrijk vinden dat inspecteurs meedenken en adviseren. Ook uit de interviews blijkt dat schoolleiders

geen moeite hebben met het openbaar maken van de kwaliteitsgegevens van de inspectie. Daarbij ligt het accent vooral in de beeldvorming op zwakke en zeer zwakke scholen, terwijl er eigenlijk ook meer aandacht zou moeten zijn voor excellente scholen. Schoolleiders hebben doorgaans de indruk dat ouders het internet, wanneer ze op zoek zijn naar informatie over de kwaliteit van een school, slechts beperkt raadplegen. Dat geldt ook voor de schriftelijke informatie die de school zelf verstrekt; dit alles vooral vanwege het onderwijskundige jargon. Er is meer behoefte aan mondelinge informatie door met school of met andere ouders te praten. Ook in de schoolkeuze speelt dit mee. Ouders baseren zich in hun (digitale) zoektocht naar een school niet op allerlei objectieve feiten en cijfers. Praktische overwegingen en subjectieve beeldvorming in allerlei sociale netwerken waarvan men deel uitmaakt zijn belangrijker. Ook persoonlijke indrukken en sfeer zijn belangrijk.

In de interviews merken schoolleiders verder op dat ouderbetrokkenheid bij het onderwijs van groot belang is. Die betrokkenheid kan op twee manieren tot uitdrukking komen: enerzijds in het verrichten van allerlei hand- en spandiensten en anderzijds in een meer beleidsmatige betrokkenheid. De betrokkenheid bij school in de vorm van alledaagse hulp en ondersteuning is doorgaans groot en zeer waardevol. Meer beleidsmatige betrokkenheid is doorgaans beperkter. Betrokkenheid varieert echter van school tot school: scholen met een specifieke identiteit kennen doorgaans een grotere betrokkenheid. De invloed die ze vervolgens uitoefenen is beperkt, ook omdat het onderwijsproces zelf een proces is dat door professionals wordt uitgevoerd. Desondanks is het wel belangrijk om oog te hebben voor de (opvoedkundige) ervaringen van ouders, die immers hun kind door en door kennen. De invloed die ouders via de MR uitoefenen is volgens hen moeilijk te peilen. Veel raden worstelen ook met hun rol, terwijl de MR, zeker ten opzichte van bijvoorbeeld leerkrachten, een grote informatievoorsprong hebben. In de praktijk wordt vooral de MR geïnformeerd. Doorgaans is de verstandhouding met de MR wel goed. Het contact tussen de MR en de achterban is ook iets dat aandacht behoeft, omdat de communicatie met ouders lastig is.

5.3.6 Doorwerking inspectiegevens op invloed van ouders en oudergeleding in de MR op onderwijskwaliteit

Uit de survey blijkt dat ouders gemiddeld de kwaliteit van de basisschool van hun kind hoog inschatten. De kwaliteit van de school wordt dan vooral geïnterpreteerd in termen van sfeer. Daarna wordt vooral gelet op de kwaliteit van de leerkrachten en het onderwijs in de klas. Huisvesting maar computers in de klas scoren lager, maar spelen nog op de achtergrond toch een rol. Nader onderzoek laat echter wel een aantal interessante nuanceringen zien. Opvallend detail is dat kerkelijke ouders de kwaliteit van hun school gemiddeld genomen significant hoger beoordelen dan niet kerkelijke ouders. Verder blijkt dat naarmate de betrokkenheid van ouders toeneemt, de kwaliteitsbeoordeling voor hun school juist afneemt. Daarnaast is een frequenter bezoek aan de website van de Inspectie van het Onderwijs gerelateerd aan een lagere beoordeling van de kwaliteit door ouders. Ouders die de website bezoeken worden dus kritischer over de kwaliteit van de basisschool.

Spelen ouders volgens zichzelf een rol in dit verbeterproces? Ouders percipiëren hun feitelijke invloed op de kwaliteit van basisscholen als laag. Zij schatten de invloed van teamleden, directie en schoolbestuur aanzienlijk hoger in. De vraag is echter of deze ouders ook meer invloed wensen. Dat is inderdaad het geval maar die wens is niet echt substantieel. Overigens hangt de wens om meer invloed uit te oefenen wel samen met een frequenter bezoek aan de website van de Inspectie van het onderwijs.

Ouders kunnen natuurlijk ook via de (G)MR invloed uitoefenen op het beleid. Hoe kijken de leden van de MR daar zelf tegenaan? Uit de interviews blijkt dat de gepercipieerde invloed van ouders in de (G)MR gering is. De leden van de (G)MR zijn in hoge mate afhankelijk van de informatie die ze krijgen aangereikt. De GMR lijkt weinig gebruikt te maken van haar informatierecht. Daarnaast maakt de (G)MR doorgaans te weinig gebruik maakt van het recht op ongevraagd advies. De verhoudingen tussen (G)MR en het bovenschoolse management zijn doorgaans goed. Dat laatste kan kritische discussies in de weg staan, uit vrees om de goede verhoudingen op het spel te zetten. Respondenten ervaren een informatieafstand tussen ouders en personeel. Leerkrachten hebben een grote informatievoorsprong op ouders. Daarnaast is naar voren gebracht dat de (G)MR doorgaans laat bij processen wordt betrokken, waarbij soms het gevoel van 'nakaarten' overheerst. Ouders in de (G)MR associëren kwaliteit met goed onderwijs, waarbij ook de sociale component van kinderen een belangrijke rol speelt. Inspectiebevindingen en kwaliteit worden doorgaans niet als aparte thema's besproken door de (G)MR. Dat betekent niet dat ze niet besproken worden. Onderwijskwaliteit en inspectienormen worden eerder meegenomen in relatie tot de discussie over concrete beleidsvoornemens en beleidsdocumenten, zoals het jaarplan, het formatieplan en de schoolgids. Voor de buitenwereld is het niet altijd duidelijk waar de GMR zich mee bezighoudt. Een probleem bij het functioneren van de GMR is vaak de relatie met de achterban. De communicatie daartussen kan beter. Nu verloopt die voornamelijk via nieuwsbrieven en het uitbrengen van een jaarverslag.

5.3.7 Gedeelde betekenisverlening en 'educational governance'

'Educational governance' gaat uit van de idee dat de zorg voor de kwaliteit en prestaties van een school niet alleen maar zaak van de school is van het verantwoordelijke ministerie. Ook andere belanghebbende partijen spelen daarin een rol. In dit deelonderzoek hebben we met name ook gekeken naar de rol die ouders daarin spelen, naast het bovenschoolse management, de schoolleiders en de (G)MR. Heel in het bijzonder hebben we ook gekeken naar de rol van de inspectie daarin en het openbaar maken van kwaliteitsinformatie door de inspectie via het internet. De idee daarachter is dat deze openbaarmaking bijdraagt aan een betere informatiepositie van ouders en hun vertegenwoordiging in de (G)MR in hun keuzegedrag en in het volgen van de school, terwijl ook de scholen zelf geprikkeld worden om kritischer te zijn ten aanzien van hun eigen functioneren. De vraag is of de bij het primaire onderwijs betrokken partijen dit beeld ook met elkaar delen. Vandaar dat de notie van 'fit' in dit onderzoek centraal staat: is er een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen ten aanzien van de rol die kwaliteitsinformatie speelt in het verbeteren van de kwaliteit en prestaties van een basisschool? Deze vraag staat

echter niet op zichzelf maar hangt ook samen bredere opvattingen over de rol en functie van de inspectie en de rol van kwaliteit.

Wanneer we kijken naar de oordelen die betrokken partijen geven over de rol van kwaliteit en kwaliteitsbeleid dan zien we dat ouders, oudergeleding in de MR, het bovenschoolse management en de schoolleiding kwaliteit belangrijk vinden. Ook al staat kwaliteit bovenaan, vooral ouders, de oudergeleding in de (G)MR en schoolleiding benadrukken echter dat kwaliteit meer is dan alleen maar harde opbrengsten in termen van de prestaties die geleverd worden in termen van rekenen en taal. Kwaliteit verwijst name voor ouders ook naar sfeer en de kwaliteit van de leerkrachten, terwijl schoolleiders wel benadrukken dat kwaliteitsverbetering staat en valt met de betrokkenheid en bereid van mensen om hieraan te werken. Grosso modo kunnen we echter stellen dat er sprake is van een 'fit'.

Geldt dit ook voor de rol die de betrokken partijen toekennen aan de inspectie. Ook daar zien we dat op hoofdlijnen geconstateerd kan worden dat de rol van inspectie als kwaliteitsbewaker onomstreden is. Het bestaan van de inspectie zorgt ervoor dat een vinger aan de pols wordt gehouden, waardoor er sprake is van een stimulans tot kwaliteitsverbetering. Daarbij wordt voornamelijk vanuit het bovenschoolse management gesteld dat die rol nog beter opgepakt zou kunnen worden gepakt als meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van de kennis, ervaring en expertise van de inspectie. Hierdoor zou in het bijzonder een groter beroep kunnen worden gedaan op de klankbordfunctie van de inspectie. Van de betrokken partijen zijn ouders wellicht iets meer terughoudend over de rol van de inspectie, omdat ze inspectie toch primair van belang achten voor het functioneren van de school en veel minder belangrijk achter voor henzelf. Wordt die mening ook gedragen door de het bovenschoolse management en de schoolleiding? Ook daar zien we dat beide partijen stellen dat de inspectie redelijk veel invloed heeft op het te voeren kwaliteitsbeleid. Die invloed komt dan met name tot uitdrukking in het informeren van de inspectie dan wel geadviseerd worden door de inspectie. De inspectie heeft echter zelden een beslissende stem. Beslissende invloed wordt toch vooral uitgeoefend door het bovenschoolse management, althans dat vindt het management zelf. Ook de schoolleiders kennen aan het bovenschoolse management meer beslissende invloed. Ook hier kunnen we grosso modo stellen dat er sprake is van een 'fit' ten aanzien van de rol die de inspectie inneemt in het kwaliteitsbeleid van de school.

Eerder hebben we gesteld dat openbaarmaking van kwaliteitsgegevens door de inspectie een belangrijke rol speelt in het beleid door het ministerie van OCW wordt gevoerd. Openbaarmaking wordt gezien als een manier om verantwoording af te leggen naar de samenleving, wordt gezien als een prikkel tot kwaliteitsverbetering en wordt gezien als een manier om de informatiepositie van ouders te verbeteren, bijvoorbeeld met het oog op het kiezen van een school. Welke rol vervult dat openbaarmakingsproces feitelijk? Welke rol speelt het internet in dat openbaarmakingsproces maar ook in het keuzeproces van ouders? Ook hier zien we dat de betrokken partijen op hoofdlijnen een gedeeld beeld hebben. Openbaarmaking als zodanig staat echter niet ter discussie. Het wordt gezien als een vorm van verantwoording afleggen naar de samenleving. En dat geldt dan met

name voor de scholen. In dit verantwoordingsproces worden echter twee interessante nuanceringen aangebracht. Van de ene kant wordt opgemerkt dat openbaarmaking niet moet uitmonden in een afrekenmechanisme, terwijl van de andere kant er in het verantwoordingsproces meer ruimte moet zijn voor scholen die excellente prestaties realiseren.

De betekenis die openbaarmaking heeft voor ouders in de mate waarin zijn op grond van de aangereikte informatie een oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van de school is echter beperkt. Dat is niet alleen het beeld dat het bovenschoolse management en de schoolleiding hebben maar de ouders zelve onderstrepen dit beeld eveneens. Ons onderzoek laat zien dat andere bronnen veel belangrijker zijn in dit proces van oordeelsvorming. Daarbij kunnen we vooral denken aan de informatie die door de school zelf wordt verstrekt, zowel in papieren als digitale vorm (website en e-mails), terwijl ook de informatie die door de eigen kinderen naar voren wordt gebracht, belangrijker is. Daarbij gaat het dan vooral ook de informatie die zelf door de school wordt versterkt. Dat beeld wordt ook nog eens bevestigd daar waar het gaat om het gebruik van deze informatie in het bepalen van de schoolkeuze. Pragmatische redenen spelen hierin vaak een belangrijke rol, zoals afstand. Zowel ouders, bovenschoolse management als schoolleiding laten zien dat andere informatiebronnen veel belangrijker zijn dan de informatie die kan worden ontsloten via de website van de onderwijsinspectie. Ook hier zien we dat er sprake is van een 'fit' tussen de betrokken partijen. Die 'fit' bestaat er uit dat de toegevoegde waarde van openbaarmaking van inspectiegegevens voor met name ouders beperkt is. Dit relativeert dus wel een belangrijke veronderstelling in de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het openbaar maken van kwaliteitsgegevens door de inspectie.

Hoe staat het met de 'ouderbetrokkenheid" bij school? En uit die ouderbetrokkenheid zich ook in daadwerkelijke invloed? Immers 'ouderbetrokkenheid' is essentieel voor de idee van 'educational governance' omdat de positie van de andere betrokkenen van oudsher beter geborgd is. Dat geldt natuurlijk voor de bovenschoolse management en de schoolleiding, vanuit hun specifieke taak en verantwoordelijkheid maar dat geldt natuurlijk ook voor de leerkrachten die natuurlijk invloed kunnen uitoefenen op grond van hun professionaliteit. Vandaar dat ouders in dit perspectief een relatief 'zwak belang' vertegenwoordigen. Ook hier zien we dat de betrokken partijen een gedeeld beeld hebben over die betrokkenheid van ouders. Er is dus sprake van een 'fit'. Hoe ziet die 'fit' er dan uit? De beleidsmatige invloed die ouders en hun vertegenwoordiging in de MR spelen is beperkt. Voor ouders geldt dat hun betrokkenheid zich vooral uit in allerlei concrete, meer ondersteunende hand- en spandiensten. Hun oriëntatie is vooral gericht op het eigen kind en op de klas waarin het kind zich bevindt. Deze betrokkenheid is ook groot. Beleidsmatige betrokkenheid, die ook een sterke oriëntatie op de school veronderstelt, is geringer. Ook het bovenschoolse management en de schoolleiding ervaren dit zo, ook al stellen ze dat ouderbetrokkenheid wel belangrijk is. Daarbij wordt ook die betrokkenheid vooral gedefinieerd in termen van de rol die ouders vervullen als de opvoeder van hun kind. De betrokkenheid van de ouder als ervaringsdeskundige zou bijvoorbeeld versterkt kunnen worden. Als er dan al meer beleidsmatige betrokkenheid is, dan zou die vooral tot uitdrukking moeten komen in de functioneren van de oudergeleding van de (G)MR. Maar ook hier zien dat ouders die meer beleidsmatige betrokkenheid moeilijk

gestalte kunnen geven. Dit ligt vooral aan het feit dat ouders vooral op informatieachterstand staan, zeker in vergelijking tot leerkrachten. Hierdoor worden ze vaak ook te laat betrokken en is hun betrokkenheid vooral passief en reagerend. Ook hier geldt dat de betrokkenheid van ouders maar ook de MR zich vooral uit in termen van geïnformeerd worden dan wel geraadpleegd worden.

Het geheel overziende kunnen we volgende constateren. Over de hele linie gesproken kunnen we constateren dat de betrokken partijen op hoofdlijnen een gedeeld beeld hebben over de doorwerking die openbaarmaking van kwaliteitsgegevens door de inspectie via het internet heeft in het kwaliteitsbeleid van basisscholen en hoe het doorwerkt in de betrokkenheid van ouders. Daarbij moet worden aangetekend dat die openbaarmaking niet op zichzelf staat en ingebed in een breder toezichts- en kwaliteitsbeleid. Over dat beleid, de rol die de inspectie daarin speelt en over de maatschappelijke betekenis van openbaar making is men het eens. Daarmee wordt eigenlijk ook het bestaande beleid bevestigd. Men is het echter ook eens over met name de rol die het internet daarin kan vervullen, maar relativeerde de feitelijke toegevoegde waarde ervan in termen van bruikbaarheid. En dan richt die relatief beperkte bruikbaarheid zich met name op de bruikbaarheid van de informatie die via de website van de onderwijsinspectie wordt ontsloten. Het blijkt dat andere bronnen nog steeds belangrijker zijn in het vellen van oordeel door ouders over de kwaliteit van een school dan wel in het verzamelen van informatie met het oog op het doen van een keuze voor een bepaalde school. Dit betekent dat in het bestaande beleid hier meer rekening zouden moeten worden gehouden en dat meer aansluiting zou moeten worden gezocht bij bronnen die er wel toe doen, zoals de website van scholen zelf. Kortom, het is belangrijk om de informatievoorziening over de kwaliteit van een school ten behoeve van ouders, veel nadrukkelijker te koppelen aan het feitelijke informatiezoekgedrag van ouders. In het bestaande beleid wordt daarmee nog onvoldoende rekening gehouden.

Ook zien we dat er sprake is van een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen over de feitelijke betrokkenheid van ouders, maar dit gedeelde beeld heeft wel gevolgen voor de mate waarin het onderwijsbeleid gestalte kan worden gegeven aan het creëren van 'partnerships' die er wel toe doen. Partnerships in termen van ouders die hand en spandiensten leveren, lijken wel van de grond te komen, temeer daar sterk uitgaan van het kind en de klas en de ervaring die ouders dan kunnen inbrengen. Dat geldt echter minder voor de condities waaronder meer beleidsmatige partnerships kunnen ontstaan. Die condities lijken niet optimaal. Dit komt vooral tot uitdrukking in het vooral informeren van de oudergeleding in plaats van het vroegtijdig en actief betrekken van de oudergeleding, hetgeen vaak leidt tot informatie-achterstand. Ook hier ligt een interessante beleidsmatige uitdaging.

6 CONCLUSIE EN AFSLUITING

Adriaan Hofman, Bram Steijn en Roelande Hofman

6.1. Inleiding

We zullen afsluitend de essentie van het door ons uitgevoerde onderzoek nogmaals formuleren. De leidende hypothese van de onderzoekslijn Educational governance is ontleend aan de organisatie- en bestuurskunde en baseert zich op de 'best fit' benadering. Deze benadering komt er in essentie op neer dat naarmate een organisatie een betere externe en interne fit heeft, deze organisatie ook betere prestaties zal leveren. Externe fit betreft de mate van afstemming tussen de eisen van de omgeving en datgene wat de organisatie doet, interne fit betreft de mate waarin de verschillende onderdelen van de interne organisatie (bijv. de visie en beleidsdoelen van het lokaal en bestuursbeleid, het personeelsbeleid c.q. HRM beleid en het ouderbeleid) van scholen op elkaar zijn afgestemd.

De best fit benadering zet zich uitdrukkelijk af tegen de 'best practices' of universalistische benadering, waarbij ervan uitgegaan wordt dat organisatiepraktijken die in de ene context zullen werken dat automatisch ook in een andere context zullen doen. Een speciale vorm van fit, die ook in het onderzoek is betrokken, is ontleend aan de organisatiepsychologische literatuur, en betreft het idee dat werknemers optimaal presteren indien de correspondentie (fit) tussen hun (persoonlijke) eigenschappen, behoeften, capaciteiten en datgene wat de organisatie hen biedt, sterker overeenkomt. Deze gedachte staat in de literatuur bekend als de person-environment-fit benadering. De hypothesen die centraal staan in het onderzoek kunnen – op basis van de hierboven omschreven leidende gedachte – worden gereduceerd tot de stelling dat in succesvolle gemeenten, besturen en scholen een hogere mate van fit aanwezig is tussen: a) de visies/verwachtingen van de verschillende groeperingen/actoren (zoals besturen, schoolleiders, leerkrachten, inspectie, ouders) en b) de doelen en de feitelijke implementatie van beleid. De mate van succes wordt afgemeten aan zowel de kwaliteit van de school als ook de leerlingopbrengsten. In de deelonderzoeken is tevens nagegaan onder welke voorwaarden een dergelijke *fit* tot stand komt.

Het onderzoeksmodel (zie ook figuur 1.1) veronderstelt dat de uiteindelijke prestaties van scholen afhankelijk zijn van 1) verschillende activiteiten (zoals de specifieke lokaal educatieve agenda, het kwaliteits- of HRM-beleid of de ouderparticipatie) die door 2) specifieke actoren (bestuur, school, gemeente, ouders, maar ook de inspectie) worden ondernomen. Bovendien geldt dat de schoolprestaties beter zullen zijn naarmate 3) de door de actoren ondernomen activiteiten beter op elkaar zijn afgestemd en 4) de ondernomen activiteiten beter zijn afgestemd op de omgeving waarin de organisatie is afgestemd. De rollen van de verschillende actoren komen in de deelprojecten expliciet aan de orde.

De informatie waarop de onderzoeken zijn gebaseerd zijn aan de ene kant verzameld met twee monitoren (in 2010 onder gemeenten, besturen en scholen, en in 2012 onder besturen en scholen) en aan de andere kant met een uitgebreide dieptestudie. Daarbij wordt meer kwantitatieve en kwalitatieve informatie gecombineerd. Ondanks het feit dat dit design dus op meerdere meetmomenten is gebaseerd, willen we benadrukken dat we voorzichtig moeten zijn met het doen van causaliteitsuitspraken. De onderzochte periode is daarvoor simpelweg te kort. Daar waar we gegevens van meerdere metingen koppelen aan leerlingdata is bovendien vaak sprake van te geringe celvulling om betrouwbare uitspraken te kunnen doen.

De vier deelonderzoeken hebben elk hun eigen focus. In het eerste project staan schoolbesturen, het kwaliteitsbeleid en het effect daarvan op onderwijsopbrengsten centraal. De nadruk ligt daarbij op interne fit. De projecten drie (naar de LEA) en vier (naar ouderbetrokkenheid en de rol van de inspectie) kunnen gezien worden als verdiepende studies naar aspecten van het kwaliteitsbeleid in relatie tot de omgeving van de school (de nadruk ligt daarmee op externe fit). In het tweede project (over HRM) ligt de nadruk daarentegen weer op de interne fit. Hier staat het effect van HRM-beleid (in termen van werving, opleiding, mobiliteit, e.d.) op organisatieprestaties (zoals motivatie en verloop van het personeel) en op onderwijsopbrengsten centraal. We laten de belangrijkste uitkomsten in het vervolg de revue passeren en zullen tenslotte enkele dwarsverbanden en implicaties voor beleid en praktijk trachten te duiden.

6.2 Belangrijkste uitkomsten

Schoolbesturen
Het onderzoek onder schoolbesturen (deelproject 1) wijst uit dat naast de leerlinginstroom tevens de focus die het bestuur legt op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit een rol spelen in het behalen van goede onderwijsopbrengsten. In 2010 bleken scholen met een responsief bestuur, dat wil zeggen een bestuur dat zich regelmatig op de hoogte stelt van opvattingen van ouders (en leerlingen) over het functioneren van de school, en omgevingssignalen (zoals klachten) gebruikt om het onderwijs te optimaliseren, hogere onderwijsopbrengsten te behalen. Scholen met een bovenschools management vallen vaker onder meerpitters (besturen met meer dan 1 school) en deze behalen hogere onderwijsopbrengsten dan eenpitters. In 2012 hebben scholen hogere onderwijsopbrengsten wanneer hun bestuur vergevorderd is met de verantwoording op basis van de Code Goed Bestuur; ook dit is vaker het geval bij meerpitters. Verder blijken besturen die opereren als lerende organisatie en besturen die relatief vaak werken met de PDCA-cyclus in 2012 de hoogste onderwijsopbrengsten.

Er kan verder worden vastgesteld dat sprake is van een hoge mate van interne fit tussen bestuur en school over de prioriteit die beide aan kwaliteit van de school geven. De mate van overeenstemming (fit) tussen bestuur en docenten op dit punt is lager. Tegelijkertijd blijkt het bestaan van deze overeenstemming belangrijk: in 2010 en in 2012 hebben besturen die het kwaliteitsbeleid gezamenlijk met de diverse geledingen in de school ontwikkelen en waar de school een belangrijke stem heeft in

de wijze waarop kwaliteitsbeleid gestalte krijgt, de hoogste onderwijsopbrengsten. In 2012 is er bovendien sprake van een sterk positieve relatie van de interactievorm die besturen hanteren bij het kwaliteitsbeleid. Deze samenhang is vergelijkbaar met de uitkomsten van 2010: ook daar hadden besturen die samen met groeperingen in de school (zoals bovenschools management, directie, leerkrachten en ouders) het kwaliteitsbeleid ontwikkelen, scholen met hogere gemiddelde Cito-scores.

Deze uitkomsten wijzen op een verband tussen de aanwezigheid van (interne) fit tussen de belanghebbenden binnen de school over het te voeren kwaliteitsbeleid en hogere onderwijsopbrengsten. Dit is in lijn met uitkomsten van overzichtsstudies naar effectief opererende scholen (Muijs & Reynolds, 2010), waarin wordt gesproken van een 'learning community': de gerichtheid en samenwerking van de teamleden met als doel de voortdurende verbetering van het onderwijs (vgl. de door ons gebruikte begrippen: lerende organisatie, evaluatiegerichtheid, samenwerking/fit en ten slotte de toepassing van de PDCA-cyclus). Interessant is dat onderzoek tevens laat zien dat verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke omstandigheden mogelijk is door toepassing van aspecten van kwaliteitsbeleid zoals die in ons besturenonderzoek zijn vastgesteld (vgl. ook Essink, 2007). Dit sluit ook aan op een conclusie van de Onderwijsraad (2008) waarin wordt gewezen op het belang van een bestuur dat cyclisch evalueert. Vergelijkbare uitkomsten werden ook gevonden in een dissertatie-onderzoek naar sturing en leiderschap (Ten Bruggencate, 2009) waarin werd geconcludeerd dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur (lerende organisatie, nadruk op samenwerking, professionalisering, vernieuwing) leidt tot betere schoolprestaties.

De focus op samenwe*rki*ng en *fit* vormt een kernelement in het onderzoek. Er is daarom getracht om inzicht te krijgen in de wijze waarop beslissingen worden genomen en bestuurs- en schoolbeleid tot stand komen. In dit kader is de overlegstructuur – zowel formeel als informeel – van belang, waarbij in het bijzonder de bevoegdheid van de schoolleider ten opzichte van de bestuurder van belang zijn. Denken bestuur en schoolleider bijvoorbeeld hetzelfde over de rol van de schoolleider? Tevens is besproken wat de belangrijkste meerwaarde is van samenwerking.

De meest voorkomende overlegstructuur voor de relatie tussen schoolbestuur en school is een plenair overleg waarbij de voorzitter/algemeen directeur van het schoolbestuur maandelijks vergadert met alle schoolleiders. Daarnaast is er formeel vastgelegd individueel overleg tussen voorzitter/algemeen directeur van het bestuur en de schoolleider van een school en is voorts sprake van werkgroepen, waarin diverse schoolleiders binnen een schoolbestuur met elkaar samenkomen om beleid voor te bereiden dat in de plenaire vergaderingen wordt besproken. Dit type overlegstructuur vormt de verklaring van het feit dat 50% van de scholen die in de dieptestudie zijn onderzocht de hoeveelheid invloed van de schoolleiding op beslissingen van het bestuur bestempelt als 'veel'. Van de bestuurders komt zelfs driekwart tot dit oordeel. Vooral laatstgenoemde bevinding is opvallend, aangezien dit percentage ruim hoger ligt dan dat van de totale groep besturen in de monitor. De besturen die aan de dieptestudie hebben deelgenomen zijn blijkbaar in het algemeen voorlopers. Er is bij hen sprake van een goede fit in kwaliteitsbeleid tussen bestuur

en schoolleiders; men werkt samen in een lerende organisatie met nadruk op regelmatig evalueren van de kwaliteit van de organisatie en de onderwijsopbrengsten. Aandacht voor de professionele ontwikkeling van het personeel staat in deze besturen en scholen centraal. In die zin passen deze voorlopers goed bij de doelen van het Bestuursakkoord (2012) waarin een hoogwaardig bestuursbeleid onderdeel is van goed werkgeverschap en een voorwaarde voor de ontplooiing van leerkrachten tijdens hun loopbaan. De voorlopende besturen lijken daarmee al ver gevorderd op de weg naar een optimale samenwerking van alle actoren die verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de beleidsdoelen.

In het besturenonderzoek hebben we ons eveneens de vraag gesteld of besturen die hoog scoren op meerdere indicatoren van de door ons onderscheiden theoretische perspectieven, extra hoge onderwijsopbrengsten realiseren. In 2010 zijn daartoe drie bestuurstypen geconstrueerd: I: het 'weinig op kwaliteit en evaluatiegerichte modale goed bestuur', II: het 'goede op kwaliteit en evaluatie gerichte bestuur' met een hoge mate van interne fit en III: het 'evaluatiegerichte maar modale goed bestuur'. Vanuit de 'fit theorie' was onze verwachting dat scholen die vallen onder het tweede bestuurstype de hoogste onderwijsopbrengsten zullen realiseren. Deze verwachting werd echter niet bevestigd, waarbij wel moet worden opgemerkt dat voor deze analyse slechts een beperkt deel van de besturen beschikbaar was.

Ouders

In het onderzoek onder ouders (deelproject 4) stond ten eerste de vraag centraal naar de wijze waarop de kwaliteitsinformatie die de Inspectie van het Onderwijs op het internet openbaar maakt, 'doorwerkt' in het kwaliteitsbeleid van basisscholen en het bovenschoolse management; en ten tweede de mate waarin deze openbare inspectiegegevens mogelijk van invloed zijn op de betrokkenheid van ouders en hun keuze voor een basisschool van hun kinderen. De focus is dus gericht op de rol van de ouders. Daarnaast is ook gekeken naar de rol van de inspectie en het openbaar maken van kwaliteitsinformatie via het internet door de inspectie.

De beleidstheorie achter deze openbaarmaking is dat deze bijdraagt aan een betere informatiepositie van ouders en hun vertegenwoordiging in de (G)MR. Ook wordt verondersteld dat deze invloed heeft op hun keuzegedrag en op de mate waarin zij de school (kritisch) volgen, terwijl ook de scholen zelf geprikkeld worden om kritischer te zijn ten aanzien van hun eigen functioneren. De vraag is of de bij het primaire onderwijs betrokken partijen dit beeld ook delen. Vandaar dat ook in dit onderzoek de notie van 'fit' centraal stond: is er een gedeeld beeld tussen de betrokken partijen over de rol die kwaliteitsinformatie speelt in het verbeteren van de kwaliteit en prestaties van een basisschool? Indien we de oordelen bezien die betrokken partijen geven over de rol van kwaliteit en kwaliteitsbeleid dan kunnen we stellen dat ouders, oudergeleding in de MR, het bovenschoolse management en de schoolleiding kwaliteit inderdaad belangrijk vinden. Maar: ook al staat kwaliteit bovenaan, met name ouders, de oudergeleding in de (G)MR en schoolleiding benadrukken tevens dat kwaliteit meer is dan alleen maar harde opbrengsten in termen van de prestaties met betrekking tot rekenen en taal. Kwaliteit verwijst name voor ouders ook naar sfeer en de kwaliteit van de leerkrachten, terwijl schoolleiders

benadrukken dat kwaliteitsverbetering staat en valt met de betrokkenheid en bereidheid van mensen om hieraan te werken. Grosso modo kunnen we echter stellen dat er sprake is van een 'fit': de betrokken partijen denken over dit onderwerp min of meer gelijk.

Geldt dit ook voor de rol die de betrokken partijen toekennen aan de inspectie? Ook daar zien we dat op hoofdlijnen geconstateerd kan worden dat de rol van de inspectie als kwaliteitsbewaker onomstreden is. Het bestaan van de inspectie zorgt er in de ogen van betrokkenen voor dat een vinger aan de pols wordt gehouden, waardoor er sprake is van een stimulans tot kwaliteitsverbetering. Daarbij wordt met name vanuit het bovenschoolse management gesteld dat die rol nog beter opgepakt zou kunnen worden als meer gebruik zou kunnen worden gemaakt van de kennis, ervaring en expertise van de inspectie. Hierdoor zou met name een groter beroep kunnen worden gedaan op de klankbordfunctie van de inspectie. Van de betrokken partijen zijn ouders wellicht iets meer terughoudend over de rol van de inspectie, omdat ze inspectie toch primair van belang achten voor het functioneren van de school en veel minder belangrijk achten voor henzelf.

De betekenis die openbaarmaking heeft voor ouders in de mate waarin zij op grond van de aangereikte informatie een oordeel kunnen vellen over de kwaliteit van de school is echter beperkt. Dat is niet alleen het beeld dat het bovenschoolse management en de schoolleiding hebben maar de ouders zelf onderstrepen dit beeld eveneens. Ons onderzoek laat zien dat andere bronnen veel belangrijker zijn in dit proces van oordeelsvorming. Daarbij kunnen we vooral denken aan de informatie die door de school zelf wordt verstrekt, zowel in papieren als digitale vorm (website en e-mails), terwijl ook de informatie die door de eigen kinderen naar voren wordt gebracht, belangrijker is. Dat beeld wordt ook nog eens bevestigd daar waar het gaat om het gebruik van deze informatie in het bepalen van de schoolkeuze. Pragmatische redenen spelen hierin vaak een belangrijke rol, zoals de afstand van huis naar school. Zowel de antwoorden van ouders, bovenschools management als schoolleiding laten zien dat andere informatiebronnen veel belangrijker zijn dan de informatie die kan worden ontsloten via de website van de onderwijsinspectie. Ook hier zien we dat er sprake is van een 'fit' tussen de betrokken partijen. Die 'fit' bestaat er in dit geval dan uit dat in de ogen van betrokkenen de toegevoegde waarde van openbaarmaking van inspectiegegevens voor met name ouders beperkt is.

Ouderbetrokkenheid is essentieel voor de idee van 'educational governance' omdat de positie van de andere betrokkenen van oudsher beter geborgd is. Dat geldt voor het bovenschoolse management en de schoolleiding, vanuit hun specifieke taak en verantwoordelijkheid maar het geldt natuurlijk ook voor de leerkrachten die invloed kunnen uitoefenen op grond van hun professionaliteit. Vandaar dat ouders in dit perspectief een relatief 'zwak belang' vertegenwoordigen. Ook hier zien we dat de betrokken partijen een gedeeld beeld hebben over die betrokkenheid van ouders. Er is dus opnieuw sprake van een 'fit'. Men is het er over eens dat de beleidsmatige invloed die ouders en hun vertegenwoordiging in de MR spelen beperkt is. Voor ouders geldt dat hun betrokkenheid zich vooral uit in allerlei concrete, meer ondersteunende hand- en spandiensten. Hun oriëntatie is vooral gericht op het eigen kind en op de klas waarin dit kind zich bevindt. Deze betrokkenheid is daarom groot.

Beleidsmatige betrokkenheid, die ook een sterke oriëntatie op de school veronderstelt, is geringer. Ook het bovenschoolse management en de schoolleiding ervaren dit zo, ook al stellen ze dat ouderbetrokkenheid wel belangrijk is. Daarbij wordt die betrokkenheid vooral gedefinieerd in termen van de rol die ouders vervullen als de opvoeder van hun kind. De betrokkenheid van de ouder als ervaringsdeskundige zou bijvoorbeeld versterkt kunnen worden. Als al er dan al meer beleidsmatige betrokkenheid is, dan zou die vooral tot uitdrukking moeten komen in de functioneren van de oudergeleding van de (G)MR. Maar ook hier zien we dat ouders die meer beleidsmatige betrokkenheid moeilijk gestalte kunnen geven. Dit ligt vooral aan het feit dat ouders op informatieachterstand staan, zeker in vergelijking tot leerkrachten. Hierdoor worden ze vaak te laat betrokken en is hun betrokkenheid vooral passief en reagerend.

Het lokale onderwijsbeleid

In het onderzoek naar het lokale onderwijsbeleid (deelproject 3) observeren we een fit tussen besturen en scholen wat betreft de vormgeving en beoordeling van het karakter van de LEA. Deze fit komt met name naar voren in de beoordeling van de gerichtheid van het LEA-beleid van de gemeente. Men vindt dat de focus ligt op kwaliteitsverbetering, facilitering, controle en communicatie. Omtrent de interactievormen inzake het LEA-beleid wordt duidelijk dat de gemeente in de ogen van de besturen nog steeds het meest voorname beslissingsorgaan is, maar ook schoolbesturen en bovenschools management hakken steeds vaker knopen door. Coproductie van het LEA-beleid wordt belangrijk gevonden en de rol van de buitenschoolse opvang is hierin de laatste jaren noemenswaardig vergroot. De directie heeft ten opzichte van 2010 een meer proactieve rol bewerkstelligd in de LEA. Zij vertolkt meer een adviseursfunctie dan voorheen. Op het gebied van de betrokkenheid bij het kwaliteitsbeleid en bestuursbeslissingen, komen besturen en scholen zowel in 2010 als in 2012 tot het oordeel dat de rol en invloed van de gemeente gering is. Al met al mag worden gesteld dat er een redelijke mate van "fit" zichtbaar is in de manier waarop de huidige staat van de Lokale Educatieve Agenda wordt beoordeeld naar vormgeving, focus, invloed en besluitvorming door besturen en scholen.

Zowel schoolbesturen als schoolleiders zijn overtuigd van de toegevoegde waarde van samenwerking in een netwerk van organisaties in kader van de Lokale Educatieve Agenda. De samenwerking in netwerken en de mate van afstemming op beleidsterreinen is toegenomen, waarbij de relaties tussen gemeenten en betrokken partijen directer, intensiever, maar ook veelzijdiger zijn geworden. De respondenten in de dieptestudie zijn overwegend positief over deze ontwikkeling, met name over de intensievere samenwerking tussen scholen in de lokale omgeving, en van scholen met overige betrokken organisaties. De meerwaarde zit volgens hen in schaal- en praktische voordelen en gevoel van saamhorigheid, maar vooral het delen van kennis, specialisme en ervaring wordt sterk benadrukt.

De aanwezige thematiek op de LEA is in de ogen van de respondenten veranderd. Waar voorheen onderwerpen als segregatie/integratie en ouderbetrokkenheid centrale thema's waren, zijn tegenwoordig de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), taal- en rekenbeleid en het passend onderwijs de meest prominente

onderwerpen. De Brede School is volgens de respondenten ook nog steeds een voornaam LEA-thema. Het meest frequente contact in kader van de LEA hebben scholen met de kinderopvang en de buitenschoolse opvang. Echter, men vormt bijvoorbeeld (vaak in het kader van de Brede school) ook een netwerk met actoren als de onderwijsbegeleidingsdienst, de wijkagent, sport- en muziekverenigingen, bibliotheken, hogescholen, en – in specifieke gevallen – kerkelijke organisaties.

De besturen en scholen in de dieptestudie stellen dat de gemeente nog steeds de meest beslissende rol heeft in de beleidsvaststelling van de LEA. Verder hechten zij veel waarde aan coproductie van het LEA-beleid, waarin zij een relatief grote rol zien weggelegd voor de buitenschoolse opvang. De directies hebben met betrekking tot de vaststelling van de LEA een adviserende, dan wel passieve rol. Over het karakter van de LEA oordelen respondenten in de dieptestudie gematigd tot redelijk positief.

De samenwerking met de gemeente ervaren de schoolbestuurders en schoolleiders in deze dieptestudie als overwegend prettig en waardevol. Zij verbinden er echter wel voorwaarden aan, zoals beleidscontinuïteit, goede communicatie, transparantie, bestuurlijke daadkracht, toereikende competentie van ambtenaren en wethouders met prioriteiten in het onderwijs. In de kleine(re) gemeenten zijn de twee laatstgenoemde voorwaarden volgens de respondenten niet altijd vanzelfsprekend. Daarnaast wordt als knelpunt benoemd dat (vooral grote) besturen met meerdere gemeenten in overleg moeten, wiens prioriteiten niet altijd overeen komen.

Human resource management

Educational governance is breed opgevat met als uiteindelijk doel het optimaal functioneren van scholen en optimale opbrengsten bij leerlingen. Human resource management (HRM) kan hieraan bijdragen. Het deelonderzoek (project 2) laat zien dat het er op basisscholen niet zo zeer toe doet wat de schoolleider zegt toe te passen aan HRM praktijken (zoals opleiding, beoordeling, mogelijkheden voor interne mobiliteit), maar dat het doorslaggevend is hoe leerkrachten het HRM beleid *ervaren*. Als de leerkrachten een grote mate van consistentie ervaren (dus een samenhangend HRM beleid waarnemen), dan zijn zij meer gemotiveerd, tevreden en betrokken. Daarnaast is in dat geval hun intentie om de organisatie te verlaten ook lager. Het is dus belangrijk dat schoolleiders het HRM beleid helder op leerkrachten overbrengen, want dan levert het positief gedrag op. Opvallend is de aanwezigheid van een interactie-effect tussen het leerlinggewicht en de consistentie van het HRM beleid op basisscholen: op scholen met een laag leerlinggewicht betekent het vaker toepassen van de praktijken een lichte stijging van de gemiddelde Cito-score. Deze bevinding onderstreept dat er geen universeel HRM beleid op basisscholen gevoerd kan worden, maar dat er rekening gehouden moet worden met de omgeving waarin de school verkeert. Dit wordt nog extra onderstreept doordat uit de analyses tevens is gebleken dat eenpitters hun HRM beleid significant anders invullen dan meerpitters. Ze hanteren bijvoorbeeld een stringentere selectieprocedure. Daarnaast hanteren schoolleiders op eenpitters vaker een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl en zijn de leerkrachten vaker tevreden. Verder hebben leerkrachten op eenpitters een betere persoon-organisatie fit (met andere woorden: ze voelen zich beter thuis in de organisatie). Onze verklaring hiervoor is dat dit verschil ontstaat doordat schoolleiders van eenpitters bij werving meer rekening houden met de aard

van hun organisatie. Daarnaast staan de schoolleiders dichter bij de leerkrachten en kunnen zij sneller inspelen op wensen en gevoelens.

Het onderzoek naar de consistentie van het HRM beleid laat ook zien dat de schoolleider een cruciale rol speelt bij de implementatie van HRM. Allereerst hangt het van hem af in welke mate de leerkrachten de consistentie van het HRM beleid ervaren. Door wel of niet actief erover te communiceren kan hij de perceptie van het beleid beïnvloeden, wat leidt tot (vanuit de organisatie gezien) positieve werknemersgedragingen (zoals een hogere motivatie of een grotere betrokkenheid). Ten tweede zijn het de schoolleiders die bij beleidsoverwegingen direct te maken hebben met omgevingsfactoren zoals het leerlinggewicht. Aan hen is het de taak om het HRM beleid zo af te stemmen op de omgeving dat de schoolprestaties positief beïnvloed worden.

Over het algemeen kan gezegd worden dat er in beperkte mate sprake is van een fit tussen besturen en schoolleiders op het gebied van HRM. Het valt op dat in bijna alle gevallen schoolbesturen de HRM praktijken belangrijker vinden dan blijkt uit de toepassing ervan door schoolleiders. We zien op dit punt dus een discrepantie tussen bestuur en schoolleider. Het lijkt er daarmee op dat de schoolleider een zekere mate van autonomie heeft om zijn eigen invulling te geven aan zijn taken. De variatie die hierdoor ontstaat, kan de (organisatie)prestaties beïnvloeden.

Ter bepaling van de fit tussen schoolleiders en leerkrachten is een lijst van twaalf HRM praktijken aan zowel schoolleiders als leraren voorgelegd. Daarbij is gevraagd in welke mate deze praktijken volgens hen daadwerkelijk worden toegepast. De vergelijking liet zien dat schoolleiders en leraren op alle twaalf de voorgelegde HRM praktijken significant van elkaar verschillen. De schoolleiders zeggen HRM praktijken vaker toe te passen dan in de ervaring van leraren gebeurt. Dit zou kunnen komen door de communicatie tussen schoolleider en leraar over HRM. Indien de schoolleider de leraar niet helder informeert over de HRM praktijken die worden toegepast dan heeft dat immers invloed op de wijze waarop de leraar de praktijken ervaart. Het bestaan van een fit tussen schoolleiders en leerkrachten op dit punt hangt positief samen met de vertrekgeneigdheid van leraren: op scholen waar schoolleiders en leerkrachten een vergelijkbaar beeld hebben van de toepassing van HRM, zijn de leraren minder geneigd de organisatie te verlaten. Tevens toont het onderzoek aan dat hoe consistenter het HRM beleid is (zoals ervaren door leerkrachten), hoe beter zij zich thuis voelen in de organisatie, de baan en het team.

Concluderend kunnen we zeggen dat zowel de toepassing van HRM praktijken als zodanig als de fit ervan van belang is voor schoolorganisaties. Schoolleiders doen er goed aan om te investeren in het HRM beleid. Hoewel het niet direct samenhangt met de Cito scores, leidt het wel tot positieve resultaten voor schoolorganisaties mits men rekening houdt met de omgeving van de school. Hoe consistenter bijvoorbeeld het HRM beleid ervaren wordt door leerkrachten, hoe meer tevredenheid, betrokkenheid en motivatie er onder leerkrachten is. Verder verlaagt een consistent HRM beleid de intentie van leerkrachten om de organisatie te verlaten. In lijn met veel onderwijskundig onderzoek laat het onderzoek tevens zien dat de schoolleider van cruciaal belang is bij de uitvoering van HRM en het bevorderen van fit in de

schoolorganisatie. Communicatie is daarbij essentieel. Tenslotte is ook vastgesteld dat schoolleiders die een meer autonomie ondersteunende leiderschapsrol op zich nemen (dat zijn schoolleiders die hun leerkrachten meer ruimte bieden), ook meer HRM praktijken toepassen. Althans, de leerkrachten ervaren bij deze schoolleiders een grotere mate van interne fit van het HRM beleid en dit leidt bij hen tot een positieve werkhouding. Deze leiderschapsrol leidt bovendien ook direct (zonder HRM als instrument) tot meer tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en minder verloop.

Het onderzoek heeft geen direct verband getoond tussen HRM en deze onderwijsopbrengsten. Dit zou kunnen komen doordat de afstand tussen HRM beleid en Cito scores te groot is. Wel is er een positief verband aangetoond tussen HRM en *ervaren prestaties* van schoolleiders. We vermoeden dat schoolleiders bij de beoordeling van hun eigen school de Cito scores wel meenemen, maar daarnaast ook andere (omgevings)factoren. Overigens is de meting van HRM beleid pas sinds 2010 opgenomen in de schoolmonitor. Er is daarom meer tijd nodig om de causale effecten van HRM zichtbaar te maken. Longitudinaal onderzoek naar de relatie tussen HRM en prestaties op de langere termijn zou daarom een logische vervolgstap zijn.

6.3 Ter afsluiting

In de afzonderlijke onderzoeken is steeds gezocht naar de mate van *interne fit* of anders geformuleerd: hebben de betrokken actoren hetzelfde beeld over dan wel stellen de dezelfde prioriteiten als het gaat om het kwaliteitsbeleid van de school, samenwerking met betrokken partijen, het omgaan met kwaliteitsinformatie en ouderbetrokkenheid, het personeelsbeleid en de inzet van specifieke HRM-instrumenten? De basisgedachte is dan dat een grotere overeenstemming (een grotere fit) een toegevoegde waarde zal hebben voor de onderwijskwaliteit en uiteindelijk onderwijsopbrengsten.

Het onderzoek wijst uit dat drie bestuurlijke perspectieven relevant zijn met betrekking tot de onderwijsopbrengsten: a) een focus op aspecten van goed bestuur, b) een focus op onderwijskwaliteit en c) een focus op samenwerking binnen het team (interne fit) en met de wijdere omgeving van het bestuur externe fit). De analyses laten zien dat scholen die aan deze drie perspectieven aandacht schenken inderdaad betere onderwijsopbrengsten genereren. Verder valt op dat vooral deelaspecten van een opbrengstgerichte cultuur zoals het opereren als lerende organisaties, planmatig werken (vgl. PDCA-cyclus van Deming) blijken samen te hangen met hogere onderwijsopbrengsten. Het is de vraag of besturen en scholen voldoende zijn toegerust om 'data-gestuurd' of opbrengstgericht te (gaan) werken. De onderzoeksuitkomsten bieden (enige) empirische evidentie voor de huidige overheidsaandacht voor scholing van besturen, schoolleiders en leerkrachten om meer opbrengstgericht te gaan werken zoals dat gestalte krijgt binnen het beleidsprogramma School aan Zet (SaZ).

Fit en contextgevoeligheid: 'not one best way to organize

Bij de besproken onderzoeksuitkomsten moet overigens worden aangetekend dat het effect van het leerlinggewicht groot is, hetgeen duidt op het belang van de specifieke context van de school. Dit wijst erop dat ook de e*x*terne *fit* belangrijk is. De verwachting dat de context waarbinnen besturen en scholen moeten opereren samenhangt met de onderwijsopbrengsten werd dus op twee manieren bevestigd. Allereerst blijkt dat scholen met een hoge instroom van leerlingen met ouders met een laag opleidingsniveau, lagere onderwijsopbrengsten hebben. Interessant bij deze bevinding is dat onderzoek in het voortgezet onderwijs liet zien dat docenten hun instructiestijl aanpassen naar gelang het type leerlingen dat men in de klas heeft (Hofman & Hofman, 2011). Bij leerlingen van laag opgeleide ouders hanteren leerkrachten een andere instructiestijl dan bij leerlingen van hoger opgeleide ouders. Dit zou ook een verklaring kunnen zijn voor de mindere opbrengsten in basisscholen met veel leerlingen met ouders met een laag opleidingsniveau: zouden leerkrachten al bij voorbaat denken dat deze leerlingen minder goed in staat zijn om goed te presteren en de beoogde leerstandaarden daarop aanpassen (verlagen)? Ten tweede blijkt een kwart tot de helft van de scholen problemen te hebben met het personeel, een fusie of dreigende opheffing en/of vervelende incidenten en conflicten in de schoolorganisatie. Deze scholen behalen lagere onderwijsopbrengsten in de periode 2010-2012. Deze constatering roept de vraag op of het kwaliteitsbeleid van besturen, bovenschools managers en schoolleiders mede afhankelijk is van de context waarin hun scholen verkeren. Daarbij is het nog niet duidelijk onder welke voorwaarden besturen en scholen, ondan*k*s ongunstige omstandigheden toch goede onderwijsopbrengsten behalen. Onderzoek naar groeischolen en -besturen (waarbinnen de onderwijsopbrengsten zich van zwak tot voldoende of tot goed ontwikkelen) zou een mogelijkheid bieden om een dergelijke hoe-vraag te beantwoorden. Hoe hebben besturen en scholen dit gerealiseerd? Longitudinale typologieanalyses en daaraan gelieerde dieptestudies zouden hierop meer zicht kunnen bieden. Dergelijk onderzoek geeft immers meer inzicht in causaliteitsvragen.

Bes*t*uren en sc*h*o*l*en

In het algemeen is sprake van een redelijke fit tussen bestuur en school in focus op kwaliteit en opbrengsten, maar er is sprake van een zwakke fit als we kijken naar de (gepercipieerde) taakverdeling tussen bestuur en school. Besturen verwachten dat schoolleiders vooral aandacht hebben voor personeelsbeleid, terwijl de schoolleiders juist de meeste tijd zeggen te besteden aan de organisatie en interne en externe communicatie. Al met al lijkt het erop dat niet alle besturen goed op de hoogte zijn van waar schoolleiders zich in de dagelijkse praktijk qua taakstelling mee bezig houden. Bovendien is hierbij van belang dat de Inspectie van het Onderwijs (2012) zorgen heeft over de bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding als van de leraren. Besturen zullen daar meer werk van moeten gaan maken en ook moeten investeren in verbetering van (het systeem van) kwaliteitszorg en meer gericht gebruik maken van schoolzelfevaluatie procedures. Nader onderzoek kan zinvol zijn om meer zicht te krijgen op het proces dat de scholen hebben doorgemaakt en welke (f)actoren een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag. Dieptestudies onder scholen die zich gestaag hebben verbeterd (en dan vooral gericht op de *h*oe-vraag) kunnen daarbij behulpzaam zijn. Deze zouden

dienen uit te monden in veelbelovende praktijken met tips voor andere (typen van) besturen en scholen.

De door ons uitgevoerde dieptestudie liet zien dat besturen en schoolleiders eensgezind zijn in hun visie op de dagelijkse praktijk van het besturen van scholen. Er is regelmatig sprake van formeel en informeel overleg tussen schoolbestuur en school. Er bestaat in de dieptestudie scholen en besturen dan ook een goede fit in visie op het kwaliteitsbeleid, waarbij opvalt dat het cyclisch evalueren, en het begrip 'toegevoegde waarde', is ingeburgerd in het kwaliteitsbeleid van bestuur en school. Men ontwikkelt gezamenlijk een gedegen kwaliteitsbeleid en werkt samen in een lerende organisatie waarbij inzichten van beide partijen elkaar verrijken; men is dus complementair. Men verwacht dat een ontwikkelingsgerichte schoolcultuur leidt tot betere schoolprestaties. Het blijven evolueren op het gebied van leertijdontwikkeling, instructiemethoden, leermethoden en kwaliteitszorg is dan ook een belangrijk onderdeel van het leren van de organisatie. Daartoe behoort ook de aandacht voor de professionele ontwikkeling van het personeel. Echter, het is wel van belang hier op te merken dat de besturen in de dieptestudie vaak voorlopers zijn in hun focus op goed bestuur, op kwaliteit en op samenwerking en fit.

Ro*l* van de *i*nspect*ie*
Het onderzoek naar de rol van de inspectie en de mate van ouderbetrokkenheid, vanuit de hypothese dat openbaarmaking van kwaliteitsinformatie effecten zal resulteren op de onderwijsuitkomsten, laat zien dat de beelden van het bovenschoolse management, de schoolleiders en de ouders grotendeels overeenkomen. Men erkent het belang van de inspectie en ook wel van de rol van kwaliteitsgegevens, maar plaatst daar tegelijkertijd kanttekeningen bij: deze gegevens spelen vooralsnog slechts een beperkte rol, ouders gebruiken die informatie niet of nauwelijks en voor hen zijn andere zaken (sfeer) en bronnen (zoals de schoolwebsite, mond op mondreclame, en dergelijke) van groter belang.

Cons*istentie HRM*-be*leid*
Een relatie tussen de consistentie van het HRM beleid en onderwijsopbrengsten hebben we in dit onderzoek niet kunnen aantonen. De keten van gebeurtenissen van HRM beleid naar onderwijsuitkomsten of anders geformuleerd de 'afstand' tussen HRM en CITO scores is (wellicht te) groot. Er is wel een duidelijke relatie tussen de consistentie van het HRM beleid en de HRM uitkomsten: hoe beter de interne fit, hoe hoger de motivatie, tevredenheid en betrokkenheid van de leerkrachten, en hoe lager het verloop. Interessant is in dit verband de onderzoeksuitkomst van een meta-studie dat scholen waar leerkrachten werken in een zgn. 'Professional Learning Communities (PLC)' wat hogere onderwijsopbrengsten lijkt te realiseren (Lomos et al. 2011). Hierbij sluit het voornemen van OCW aan, dat scholen in 2020 structureel gebruik dienen te maken van peer review, waarbij professionals van verschillende scholen bij elkaar kijken en elkaar aanspreken op kwaliteit en de verbetering daarvan. In dat kader is een aantal pilots gestart onder de naam 'Peer review in de praktijk' binnen het beleidsprogramma 'School aan Zet' om scholen die dat willen op dit punt de helpende hand te bieden.

Causa*liteit*

In de deelonderzoeken wordt vastgesteld dat er mogelijk sprake is van een omgekeerde causaliteit: scholen die zich meer richten op evaluaties van hun prestaties scoren slechter dan andere scholen, en scholen die zich meer inspannen om prestatie-gerelateerde HRM-praktijken toe te passen blijken vaker een hoger leerlinggewicht te bezitten, hetgeen weer negatief samenhangt met de leerlingprestaties. Op basis van het uitgevoerde onderzoek kunnen we geen sluitende verklaring bieden voor deze verschijnselen. Het vergt longitudinaal vervolgonderzoek om de causaliteitsvraag afdoende te kunnen beantwoorden.

*K*orte en *l*ange term*ij*n *effect*en

We hebben tevens de korte en lange termijn effecten van kwaliteitsbeleid onder de loep genomen. Een opvallende uitkomst is dat scholen die in 2003 niet of nauwelijks aandacht besteedden aan school zelfevaluatie, in 2012 de hoogste CITO scores laten zien. Ook hier is mogelijk sprake van een omgekeerde causaliteit: de constatering dat indertijd in 2003 onvoldoende aandacht werd besteed aan zelfevaluatie heeft tot een inhaalslag geleid en dit gaat 9 jaar later gepaard met hogere leerlingprestaties. Ook zou sprake kunnen zijn van de wet op de remmende voorsprong voor de indertijd goed scorende scholen. De zoektocht naar mogelijke verklaringen voor de gestage groei van de onderwijsopbrengsten van de nauwelijks op zelfevaluatie gerichte scholen maakt duidelijk dat verbetering van de onderwijsopbrengsten mogelijk is wanneer – zo lijkt het - besturen/scholen meer aandacht gaan schenken aan (aspecten) van focus op kwaliteit en samenwerking en fit. Wat hier op aansluit is de bevinding dat besturen die de verantwoordingssystematiek van de code Goed Bestuur al vanaf 2010 in redelijke mate gebruiken, recent de hoogste onderwijsopbrengsten tonen. Nader onderzoek op dit punt kan zinvol zijn om meer zicht te krijgen in het proces dat de betreffende scholen hebben doorgemaakt en de (f)actoren die een rol hebben gespeeld bij deze inhaalslag. Dieptestudies onder scholen die zich gestaag hebben verbeterd en dan vooral gericht op de *h*oe-vraag kunnen daarbij behulpzaam zijn. Dergelijk onderzoek is ook van belang nu de Inspectie (2012) concludeert dat door de jaren heen de kwaliteitszorg in scholen niet verbeterd en zelfs eerder verslechterd en dat besturen er meer werk van zouden moeten maken.

*Klei*ne besturen

De analyses van de factoren die een rol spelen bij goed bestuur toen een groot verschil tussen grote en kleine besturen: éénpitters hebben beduidend meer moeite om de code goed bestuur toe te passen en bovendien zijn bij de betreffende scholen de onderwijsopbrengsten lager. Recente bevindingen van de Inspectie van het Onderwijs (2012) laten ook zien dat kleine besturen met slechts een of twee scholen worstelen met zaken die samenhangen met wettelijk vereisten zoals het instellen van intern toezicht. De Inspectie van het Onderwijs stelt vast dat zeer zwakke scholen vaker voorkomen bij besturen met meerdere kleinere scholen. Deze worden gekenmerkt door bestuurders met minder strategisch inzicht, onvoldoende financiële en juridische kennis, minder organiserend vermogen en nauwelijks kennis over onderwijsopbrengsten van hun scholen. Het overheidsbeleid zal in die zin speciale aandacht moeten geven aan éénpitters en kleine besturen; in het basisonderwijs heeft 43% van de besturen 1 school onder beheer (Inspectie van het Onderwijs, 2012). De bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding

als van de leraren in de richting van opbrengstgericht werken, zal hoog op de agenda van de besturen dienen te staan.

Nader onderzoek naar de mogelijkheden ter verbetering van de situatie van de 'eenpitters' lijkt gewenst. Opmerkelijk is dat het onderzoek naar HRM juist laat zien dat schoolleiders op éénpitters meer HRM praktijken toepassen dan schoolleiders op meerpitters. Dit HRM beleid hangt samen met tevredenheid, betrokkenheid, motivatie en verloopintentie van leerkrachten. Daarnaast hanteren deze schoolleiders vaker een autonomie ondersteunende leiderschapsstijl en zijn leerkrachten op éénpitters tevredener en voelen ze zich meer thuis in hun organisatie. Dit zou erop kunnen wijzen dat schoolleiders op éénpitters wellicht beter weten hoe zij op hun leerkrachten in kunnen spelen en hoe zij HRM daarbij kunnen gebruiken.

Onderzoek naar verbetering van zeer zwakke scholen in moeilijke omstandigheden (Muijs et al, 2004) laat zien dat verbetering mogelijk is door onder meer evaluatiegerichtheid, een lerende organisatie en continue professionele ontwikkeling. De bewaking van de kwaliteit van het personeel, zowel van de schoolleiding als van de leraren in de richting van opbrengstgericht werken, zal hoog op de agenda van de besturen dienen te staan. Daarbij zullen de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijk positieve effecten van HRM op onderwijsopbrengsten een rol moeten spelen, met name het belang van investeringen in HRM-praktijken en een consistent HRM-beleid waar adequaat over wordt gecommuniceerd binnen de school. Tevens moet men de cruciale rol van de schoolleider in dit proces in het oog houden.

Tot slot

De respons van besturen en scholen op de vraag mee te werken aan onderzoek loopt al jaren terug. Wij zijn daarom de besturen en scholen die aan ons onderzoek hebben meegewerkt heel erg dankbaar voor de verschafte informatie, en dat geldt nog meer voor de scholen, besturen en leerkrachten in de dieptestudie. Zonder deze bereidwillige medewerking zouden we geen zicht hebben kunnen krijgen op hetgeen speelt in de Nederlandse besturen en scholen en welke factoren samenhangen met het optimaliseren van het onderwijs.

rijksuniversiteit groningen / gion, groningse instituut voor onderzoek van onderwijs

REVIEW STUDIE 'ONDERWIJSKWALITEIT PO'

Jaap Scheerens & Simone Doolaard

REVIEW STUDIE 'ONDERWIJSKWALITEIT PO'

Een beschrijving en beoordeling van het onderzoek dat in de periode 2009- 2012 is uitgevoerd naar aspecten van de kwaliteit van het basisonderwijs, in opdracht van de BOPO

413-11-002

Jaap Scheerens & Simone Doolaard

18 maart 2013

Managementsamenvatting 1
1 Inleiding 5
2 De beleidscontext van het uitgevoerde onderzoeksprogramma 5
3 Het programma gezien tegen de achtergrond van relevante wetenschappelijke kennis 8
4 De voornaamste bevindingen van het onderzoeksprogramma 13
5 Beleidsimplicaties en suggesties voor verder onderzoek 16
Referenties 19
Bijlage 1 Presentatie en verslag van de discussie op 5 maart 2013 21
Bijlage 2 Case studies over onderwijssystemen die hun prestaties verbeterd hebben, Comprehensive School Reform en 'School aan zet' 25

Managementsamenvatting

In deze integrerende studie worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van onderzoek uit de programmalijn 'Onderwijskwaliteit PO' uit het BOPO-programma IV (2009-2012), genaamd Streef, weergegeven en verklaard in het licht van het gevoerde beleid, de uitkomsten van ander (inter)nationaal onderzoek en theoretische kennis. Dit resulteert in een aantal implicaties voor beleid en onderzoek.

Beleidsachtergrond

Traditioneel wordt de organisatie van het onderwijs in Nederland gekenmerkt door 'soevereiniteit in eigen kring'. De basisgedachte was dat autonome scholen het beste in staat zouden zijn om in te spelen op maatschappelijke veranderingen. Het beleid zette in op het liberaliseren van processen, terwijl er tegelijkertijd meer aandacht kwam voor toetsing op resultaten en verantwoording. Vanaf het begin van de jaren tachtig kwam er meer ruimte voor de evaluatiefunctie in het onderwijs. De beleidsfilosofie kreeg hiermee kenmerken van New Public Management, waarbij verantwoordingsverplichtingen als een counter-balance van geliberaliseerde processen functioneren. Hoewel er dus een sterke evaluatiefunctie werd gerealiseerd, werd deze volgens de Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwingen (2008), ook wel Commissie Dijsselbloem genoemd, niet gebruikt om het beleid daadwerkelijk te evalueren en functioneerden de verschillende evaluatievoorzieningen los van elkaar. De belangrijkste voorstellen van de commissie zijn verwerkt in de Kwaliteitsagenda en daama het Actieplan Basis voor Presteren door het invoeren van leerstandaarden in het basisonderwijs en een meer op onderzoekgegevens gebaseerd onderwijsbeleid. In het beleid is geen afstand genomen van het principe om scholen meer autonomie te geven. In het middenveld zijn nieuwe krachtige structuren ontwikkeld, in de vorm van de PO en VO Raad. Deze voeren een eigen innovatiebeleid – net als de al bestaande onderwijsondersteuningsinstellingen - dat gebaseerd is op ontwikkeling vanuit de basis, vanuit het onderwijsveld in plaats van vanuit het beleid.

Wanneer men de situatie gedurende de afgelopen vijf jaar beziet dan is er een hernieuwing van de rationalisering van beleid in de vorm van evidencebased werken zichtbaar en zijn er tegelijkertijd zowel impulsen tot centralisatie als impulsen tot verdergaande decentralisatie en autonomie van onderwijsinstellingen. De beleidsinstrumenten en sturingsmechanismen zijn daarmee ook in twee 'hoofdgroepen' in te delen: de inzet van de infrastructuur van de onderwijsondersteuning gericht op het verbeteren van de eigen innovatiekracht van de scholen die zelf van onderaf innovaties moeten ontwikkelen en de inzet van de infrastructuur van doelen formuleren, toetsen en evalueren om te 'controleren' en te 'sturen/bijsturen'. De vraag is of dergelijke innovaties niet te groot en veelomvattend zijn om voor zo'n groot deel overgelaten te worden aan de innovatiekracht van de individuele school.

Empirische en theoretische achtergrond

Omdat Nederland, sinds de jaren negentig, ruim heeft deelgenomen aan internationaal vergelijkend onderzoek naar de prestaties van leerlingen in het primair onderwijs zijn er op dit punt veel gegevens beschikbaar die vergeleken kunnen worden met bevindingen uit nationaal onderzoek zoals PPON en onderzoek door de onderwijsinspectie. De scores van de Nederlandse leerhngen liggen in internationaal onderzoek bijna altijd boven het gemiddelde. Op de mondiale ranglijst staat Nederland vaak wat lager vanwege de hoge scores in Aziatische landen. Wat betreft ontwikkelingen in de tijd gaat het te ver om te stellen dat er sprake is van een duidelijke achteruitgang in leerprestaties in het basisonderwijs in Nederland, maar er is in ieder geval geen sprake is van vooruitgang. Opmerkelijk is dat Nederlandse

leerlingen in het hogere score segment relatief meer achteruitgang laten zien. De aanwijzigen voor een bescheiden teruggang in leerprestaties zoals die volgens sommigen naar voren komen in de internationale onderzoeken, worden nauwelijks bevestigd door de meer gedetailleerde nationale peilingonderzoeken. Het in algemene zin redelijk positieve beeld van het Nederlandse onderwijs wordt ook bevestigd in de rapportages van de onderwijsinspectie. Het percentage zeer zwakke basisscholen is gedaald tot beneden de 1%. Een zeer hoog percentage scholen haalt de normen op elementaire condities van goed onderwijs. Deze percentages zijn duidelijk lager op indicatoren van adaptief onderwijs en specifieke begeleiding en zorg. Iets minder dan de helft van de basisscholen voldeed op 1 september 2011 aan alle facetten van kwaliteitszorg en opbrengstgericht werken.

Opbrengstgericht werken is een belangrijk speerpunt in het huidige onderwijsbeleid. In onderwijseffectiviteitsonderzoek is van de verschillende kemcomponenten van opbrengstgericht werken als opbrengst- of prestatiegerichtheid, focus op basisvaardigheden, evaluatie- en monitoring, feedback, gestructureerde planning van didactische situaties, differentiatie en taakgerichte samenwerking tussen leerkrachten vaak een positieve associatie met leerprestaties vastgesteld (zie bijvoorbeeld Scheerens & Bosker, 1997). Hetzelfde geldt voor meer ondersteunende condities, zoals de optimalisering van onderwijstijd, onderwijskundig leiderschap en professionele ontwikkeling van leerkrachten, die eveneens onderstreept worden in de beleidsplannen. Opbrengstgericht werken lijkt dus voldoende evidencebased te zijn. Het synthetiseren van de kennis over onderwijseffectiviteit is echter een complexe aangelegenheid. In enkele recente 'state of the art reviews' (Reynolds e.a. 2012, Muijs e.a., 2012 en Hopkins e.a., 2012) kon weliswaar opnieuw een grote consensus over de in aanmerking komende factoren op school- en klasniveau worden geconstateerd, maar over de relatieve impact van de verschillende factoren is veel minder consensus evenmin als over de manier waarop verschillende componenten op elkaar inwerken (Scheerens, 2012). In de onderwijspraktijk komen de componenten vaak in onderlinge samenhang voor, als min of meer samenhangende conglomeraten zoals ook het concept van opbrengstgericht werken. In de resultaten van meta-analyses op het terrein van onderwijseffectiviteit blijkt relatief de meeste empirische support voor prestatiegerichtheid en een goede leerstofkeuze (opportunity to learn); de resultaten voor evaluatie zijn minder eenduidig, hoewel in veel onderzoeken flinke effecten worden gevonden voor de combinatie van evaluatie en instrumentele (in tegenstelling tot puur beoordelende) feedback.

Opzet en resultaten van Streef

Aan Streef heeft een groep van 120 scholen deelgenomen, die allen - in principe – met een bouw aan een van de deelprojecten deelnam en met het hele team en alle leerlingen aan de dataverzameling. Op die manier was elke school vertegenwoordigd in de 'experimentele' groep en in de controlegroep. De oorspronkelijke opzet om bouwen van scholen random toe te wijzen aan een deelproject kon niet gehandhaafd blijven omdat niet voldoende scholen aan Streef wilden deelnemen onder deze conditie. Voor het toeschrijven van eventuele effecten aan de interventie is deze keuze problematischer, immers, de motivatie om aan het deelproject mee te doen, en het feit dat het project inhoudelijk aansluit bij de schoolontwikkeling kunnen een belangrijke bijdrage hebben gehad aan eventuele effecten. Vasthouden aan de voorgestelde experimentele opzet zou echter betekenen dat het benodigde aantal scholen niet behaald zou worden en dat scholen mee moesten doen aan een project waarvoor zij misschien minder gemotiveerd zouden zijn. De kans op tussentijdse uitval is dan ook aanmerkelijk groter. Om toch een uitspraak te kunnen doen over of eventuele effecten naar waarschijnlijkheid veroorzaakt worden door de

interventie is – gebruik makend van informatie over de scholen voorafgaand aan deelname – nagegaan in hoeverre er sprake is van vahditeitsbedreigers.
De resultaten van Streef wijzen uit dat het trainen en begeleiden van leerkrachten effecten heeft op hun vaardigheid in het analyseren van toetsresultaten, ze bekijken de resultaten in een breder kader en betrekken daar ook hun eigen handelen bij. Ook maken zij meer gebruik van groepsplannen. Er is weliswaar een positieve trend zichtbaar in de prestaties van leerlingen, maar er wordt geen significant verschil gevonden. Een jaar na de uitvoering van het deelproject is de positieve trend niet meer terug te vinden. Het ontbreken van significante, blijvende resultaten bij leerlingen kan te maken hebben met het onderbelichten van de *inhoud* van de groepsplannen (welke beslissingen nemen leerkrachten naar aanleiding van de analyse, kiezen ze de 'juiste remedie') en het feit dat er geen/te weinig borging van de wijze van analyseren heeft plaatsgevonden.
Van het vastleggen van referentieniveaus om bij leerkrachten een duidelijk beeld te hebben waar ze met leerlingen naar toe moeten werken is vooralsnog weinig effect te verwachten; hoewel meer leerkrachten in 2012 bekend zijn met de niveaus is hun verwachting van het effect gedaald en blijken zij niet goed te weten waar de niveaus eigenlijk liggen. Desgevraagd komen zij op zeer uiteenlopende niveaus uit, met name voor de betere leerlingen. Het onderwijs aan de betere leerhngen laat sowieso te wensen over. Hoewel de erkenning dat deze leerlingen de laatste decennia onvoldoende zijn bediend breed wordt gedragen blijkt het voor leerkrachten moeilijk om aan deze groep in de praktijk voldoende tijd en aandacht te besteden. Deels is dit te wijten aan het gebrek aan materiaal waarvan duidelijk is waar het toe leidt en of deze effecten ook behaald kunnen worden, maar voor een belangrijker deel aan de houding ten opzichte van en de vaardigheid in differentiëren. Inspectieonderzoek bevestigt de complexiteit van deze vaardigheden maar ook de urgentie: meer opbrengstgericht werken maakt verschillen tussen leerhngen nog duidelijker en daarmee ook de noodzaak om hier rekening mee te houden. Ook de kennis van en het inzicht in leerlijnen en methoden maakt dat leerkrachten moeite hebben in het schrappen van onderdelen, het uitbreiden van de leerstof en het stimuleren van complexe vaardigheden bij (betere) leerlingen.

Implicaties
De houding van de scholen ten opzichte van de huidige beleidsspeerpunten is relatief positief (in vergelijking met het verleden). Toch is er verbetering mogelijk en heeft het onderzoeksprogramma Streef niet uitgewezen hoe de situatie is bij scholen die zich niet zelf hebben geselecteerd voor onderzoek en ontwikkeling op dit terrein. Ook kan Streef vanwege het loslaten van de randomisering niet met zekerheid bewijzen dat de interventies de effecten (bij leerkrachten) veroorzaken, dit kan hoogstens aannemelijk gemaakt worden. Overigens verdient het wel aanbeveling om te overwegen op welke manier de deelname bereidheid van scholen om aan onderzoek mee te doen gestimuleerd kan worden als men waarde hecht aan evidencebased kennis. Echte experimenten leveren daartoe – hoewel daarover wel discussie is – uiteindelijk (nadat op basis van eerder/ander onderzoek een onderwijskundige theorie geconcretiseerd is in een praktische en overdraagbare interventie) het enige bewijs dat de theorie werkt.
Kennisname van (internationaal) onderzoek en onderwijseffectiviteit onderzoek toont aan dat er evidentie is voor het belang van de huidige speerpunten met betrekking tot opbrengstgericht werken en de aandacht voor goede leerhngen is groot. Voor opbrengstgericht werken is er ook evidentie wat betreft de mogelijk te behalen effecten, evidentie voor excellentie betreft vooral de noodzaak om iets te doen, niet zozeer 'hoe' dat dan zou moeten gebeuren (de inhoud).
Hoewel keuzes in beleidsinstrumenten (m.n. communiceren, stimuleren en subsidiëren) wel te begrijpen zijn in het licht van de historie is het wel de vraag of er echt structurele verbeteringen te verwachten zijn.

Er is een groot 'geloof' in een *bottom-up* benadering, waarbij wordt aangenomen dat de beste resultaten worden bereikt als scholen werken volgens een idee dat zij zelf hebben ontwikkeld. Internationale ervaringen, bijvoorbeeld met *Comprehensive School Reform* programma's in de Verenigde Staten laten zien dat er een alternatief is, dat waarschijnlijk meer doeltreffend en doelmatig is.
Het niveau van de leerkrachten is onvoldoende wat betreft kennis en wat betreft differentiatievaardigheden. De vraag is in hoeverre differentiatie in alle opzichten een haalbaar ideaal is. Zou dit niet eerder ook het werk moeten zijn van experts/onderzoekers/ontwikkelaars? In eerste plaats zou bij leerkrachten in ieder geval de houding aanwezig moeten zijn om te werken met iets dat bewezen effectief is. Ook de vaardigheden in bijvoorbeeld het managen van de klas moeten bij elke leerkracht voldoende zijn om differentiatie in de klas mogelijk te maken, om voldoende *time-on-task* te creëren, die ook nog kwalitatief goed wordt besteed. Voldoende kennis om goede leerstofkeuzes te maken zou eventueel bij ontwikkelaars kunnen liggen (koppeling met methoden en 'recepten' voor oplossing van hiaten, maar toch vraagt dit ook een bepaalde houding van leerkrachten, namelijk om handleidingen te lezen en volgen. Essentieel is ook de houding dat leren leuk is, dat goede prestaties niet 'overdreven' zijn.
Tenslotte is het van belang dat de ingezette vernieuwingen beklijven en dat scholen hier zelf sturing geven. Een punt van aandacht is ook het aanbod van verzorgingsinstellingen, waarvan de kwaliteit niet gegarandeerd is. Er is te weinig systematisch, cyclisch werken, te veel ad hoe. Een gunstige conditie is dat het toetssysteem als ruggengraat van opbrengstgericht werken functioneert.

Suggesties voor vervolgonderzoek liggen op het terrein van R&D ten aanzien van ontwikkeling van leermateriaal, haalbaarheid van een alternatief voor de dominante bottom up innovatie en implementatie strategie en onderzoek naar de effectiviteit van de verzorging en ondersteuning bij opbrengstgericht werken en experimenten met *Comprehensive School Reform* benaderingen.

1 Inleiding

Binnen de programmalijn 'Onderwijskwaliteit PO' uit het BOPO-programma IV (2009-2012) hebben het GION/RUG en Cito, in samenwerking met de onderwijsadviesorganisatie Cedin en Marant een samenhangend onderzoeks- en schoolverbeteringsproject genaamd Streef opgezet en uitgevoerd gericht op het verkrijgen van meer kennis over en inzicht in de implementatie en doeltreffendheid van het beleid. Binnen het project zijn deelprojecten uitgevoerd waarbij leerkrachten geschoold en begeleid zijn op het gebied van referentieniveaus, opbrengstgericht werken en differentiatie en excellentie. Effecten zijn vastgesteld op de attitude en het handelen van leerkrachten en de prestaties van leerlingen. In deze integrerende studie worden de hoofdlijnen van de uitkomsten van Streef weergegeven en verklaard in het licht van het gevoerde beleid, de uitkomsten van ander (inter)nationaal onderzoek en theoretische kennis. Vervolgens worden implicaties voor het beleid en vervolgonderzoek besproken.
In paragraaf 2 en 3 wordt achtereenvolgens een kort overzicht gegeven van het gevoerde onderwijsbeleid en van onderzoek op relevante thema's en de theoretische achtergrond. In paragraaf 4 worden de uitkomsten van Streef beschreven en verklaard. In paragraaf 5 komen vervolgens de implicaties daarvan aan de orde.
Op dinsdag 5 maart 2013 zijn de resultaten van deze integrerende studie besproken op de BOPO-dag 2013, ter afsluiting van het programma BOPO IV. Het doel van deze dag was informatie-uitwisseling en discussie tussen onderzoekers enerzijds en BOPO, beleidsmedewerkers van OCW en andere gebruikers anderzijds. In Bijlage 1 is de presentatie opgenomen die op die dag door de onderzoekers is gehouden en het verslag van de daaropvolgende discussie.

2 De beleidscontext van het uitgevoerde onderzoeksprogramma

Traditioneel wordt de organisatie van het onderwijs in Nederland gekenmerkt door 'soevereiniteit in eigen kring', later voorzien van een nieuw 'new public management jasje' zoals verwoord in het akkoord van het zogenoemde Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (1994), met een korte onderbreking in de jaren 70 waarin een meer constructief beleid de overhand had. Jaren voor het constructieve onderwijsbeleid van Minister van Kemenade verscheen er al een notitie van een van de onderwijskoepels die de titel droeg: 'Bouwen aan de relatief autonome school' (Nederlandse Katholieke Schoolraad, 1979). Tijdens centrum rechtse kabinetten in de jaren tachtig, met onderwijsministers als Pais en Deetman, waren differentiatie, meer vrijheid van scholen en verder gaande autonomie de slagwoorden. Achteraf gezien moet de constructieve onderwijspolitiek slechts als een kortstondige tegenbeweging binnen een doorlopende traditie van schoolautonomie worden gezien. Wel is een zekere golfbeweging te signaleren in de periode van 1970 tot heden. Pijlers van de constructieve onderwijspohtiek waren een centrale aansturing van onderwijsinnovatie en rationalisering in de zin van de ambitie om het beleid wetenschappelijk te onderbouwen. De ervaringen met de innovatie-experimenten, zoals het Middenschool Experiment, wezen uit dat hier weinig van terecht kwam, zo bleek het zelfs niet mogelijk de proefprogramma's fatsoenlijk te evalueren. In de jaren tachtig en negentig was, zoals gezegd autonomie weer volop troef, en waren er weinig ambities om te komen tot een meer wetenschappelijk onderbouwd onderwijsbeleid. De Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwingen (ofwel de Commissie Dijsselbloem) legde wat dit betreft de vinger op de zere plek. Het Studiehuis werd ontmaskerd als niet berustend op solide wetenschappelijke inzichten en van een empirische effect evaluatie was opnieuw geen sprake. In de periode na Dijsselbloem trad een nieuwe fase in, waarbij deels werd teruggegrepen op het

rationaliteitideaal dat ook aanwezig was in de constructieve onderwijspolitiek, onder de noemer van evidencebased beleid. Nieuw beleid zou gebaseerd moeten zijn op wetenschappelijke evidentie, het liefst verkregen op basis van 'echte' experimenten, dat wil zeggen, onderzoeksdesigns met aselecte toewijzing aan behandelingscondities. Aan decentralisatie en autonomie van scholen werd niet getornd, integendeel, de autonomie van scholen werd zo mogelijk nog uitgebreid en sinds jaren is Nederland, blijkend uit OESO gegevens, het land met de grootste schoolautonomie ter wereld. Toch werden er onder de regimes van de onderwijsministers Plasterk en Van Bijsterveld tegelijkertijd impulsen gegeven die meer centrale sturing inhielden. Enerzijds hadden deze vooral op de evaluatie functie betrekking, invoering van referentieniveaus, discussie over leerstandaarden en het voornemen tot verplichtstelling van een eindtoets basisonderwijs. Anderzijds werden duidelijke beleidsprioriteiten gesteld in zogenoemde kwaliteitsagenda's en actieplannen. Hierin wordt een accent gelegd op het verbeteren van prestaties in basisvakken als rekenen en taal, met tevens een toenemende aandacht voor prestaties in het hogere segment van de verdeling, onder de noemer van de bevordering van excellent presteren. Veel van de prioriteiten uit de kwaliteitsagenda's komen aan bod in het concept van 'opbrengstgericht werken'. Tevens werden nieuwe instrumenten ingezet, zoals het beleid met betrekking tot doorlopende leerlijnen, het onderzoeksprogramma Onderwijs Bewijs en de oprichting van een speciaal instituut (netwerk) ter bevordering van evidencebased onderwijs en beleid (TIER). In Tabel 1, ontleend aan Scheerens en Ehren (2009), wordt de zojuist beschreven situatie samengevat en nader geïllustreerd.

Tabel 1. Beleidsinstrumenten en rationahsering van centrale en decentrale impulsen van het onderwijsbeleid (ontleend aan Scheerens & Ehren, 2009)

	Centrale impulsen	Decentrale impulsen
Beleidsinstrumenten	Concretere eindtermen PO Leerstandaarden Maatschappelijke stage Kwaliteitsagenda, doorlopende leerlijnen Opbrengstgericht werken	Arbeidsvoorwaarden Lumpsum financiering Bottom up onderwijsinnovatie gestimuleerd door VO en PO raad
Rationalisering	Directie Kennis TIER (Netwerk ten behoeve van evidencebased beleid) PROO (Programma Raad Onderwijskundig Onderzoek) Onderwijsinspectie Cohort Studies Internationaal Vergelijkend Assessment onderzoek (TIMSS, PISA) Examens	Praktijkgericht onderzoek geïnitieerd door VO en PO Raad R&D van Landelijke Pedagogische Centra

In het beleid gericht op innovatie en kwaliteitsverbetering wordt enerzijds gekapitaliseerd op de autonomie van scholen, maar is er anderzijds sprake van de zojuist genoemde meer centralistische aspecten. De spanning tussen deze twee impulsen komt bijvoorbeeld aan de orde, door in de kwaliteitsagenda's en innovatie filosofie enerzijds te kapitaliseren op *bottom up* verandering, geleid door autonome scholen en netwerken van scholen, en anderzijds *evidencebased* werken, hefst op basis van wetenschappelijk verantwoorde beleidsexperimenten, te propageren. Dergelijke experimenten vragen een schoolexteme regie, interventies die een zekere uniformiteit hebben, en gestandaardiseerde gegevensverzameling. Zaken die moeilijk te rijmen zijn met ontwikkeling van onderop.

Het recent gestarte programma 'School aan Zet', biedt mogelijk een nieuwe variant in de dynamiek tussen centrale impulsen, de sturing van de kwaliteitsverbetering op schoolniveau en de autonomie van scholen. De school aan zet benadering is enerzijds gericht op Opbrengstgericht werken en anderzijds op HRM/de school als lerende organisatie. Op de website wordt aangegeven dat experts scholen bezoeken om de scholen te assisteren bij zaken waar men al mee bezig is. De rol van de experts is die van kritisch meedenker ('critical friend'). Het programma biedt mogelijkheden tot professionele ontwikkeling, master classes, en biedt handreikingen wat betreft instrumenten en hulpmiddelen; tevens is het de bedoehng dat goede praktijken uitgewisseld worden.
De benadering bij School aan Zet heeft meer gemeen met de vigerende schoolbegeleidingspraktijk in Nederland dan met de aanpak in Comprehensive School Reform Programs. Het belangrijkste verschil is dat er geen sprake is van externe, wetenschappelijk beproefde programma's. Uit het overzicht van de experts ontstaat de indruk dat deze vooral knowhow hebben op schoolorganisatie niveau, terwijl het vakdidactische element minder vertegenwoordigd lijkt te zijn. Niet duidelijk is of de voorziene monitoring en evaluatie zodanig ontworpen is dat het succes van het overheidsbeleid toetsbaar is. Evenmin of er uitgewerkte plannen zijn, bijvoorbeeld wat betreft de manier waarop opbrengstgericht werken en het functioneren van de school als lerende organisatie op een geïntegreerde manier vorm moeten krijgen. Zie ook Bijlage 2.

Een iets andere insteek om de structurele voorzieningen die deel uit maken van de beleidscontext te beschrijven is te kijken naar enerzijds de ondersteuningsstructuur voor het onderwijs, die een specifieke functie heeft bij onderwijsinnovatie en anderzijds naar de voorzieningen op het terrein van evaluatie, monitoring en assessment.

Wat betreft onderwijsondersteuning heeft de verzorgingsstructuur een specifieke plaats. Traditioneel werkt deze structuur in dienst van de scholen en wordt niet aangestuurd door hogere bestuurlijke niveaus. Dit betekent dat deze verzorgingsstructuur niet specifiek inzetbaar is voor het aanpakken van school of netwerk overstijgende kennisvragen die aan de orde zijn bij het realiseren van idealen als opbrengstgericht werken.

In een onderwijsstelsel dat een gedecentraliseerd karakter heeft, met veel autonomie van scholen en leerkrachten, moet evaluatie niet alleen als een controle mechanisme worden gezien, maar ook als een sturend en bijsturend gegeven. Dergelijke evaluatie gerelateerde sturing vindt in principe op meerdere niveaus plaats: op systeem niveau, op schoolniveau en op klasniveau. Feedback kan worden gebruikt door een hogere bestuurslaag om beleidsbeslissingen te onderbouwen, maar ook op 'horizontaal' niveau kan feedback worden gebruikt voor het bijstellen van plannen en handelingen. In het eerste geval is er sprake van externe evaluatie in het kader van 'accountability', in het tweede geval van inteme evaluatie, als onderdeel van verbetering en leren. Zeker wanneer beleid expliciet gericht is op verhoging van kwaliteit, ligt het voor de hand dat peiling en evaluatie van kwaliteit een centrale rol heeft in dit beleid. Het is zelfs mogelijk om evaluatie als motor van kwaliteitsverbetering te zien. Bij alle autonomie heeft het Nederlandse onderwijs toch enkele belangrijke meer centralistische kenmerken, namelijk met de centrale examens in het voortgezet onderwijs en de (bijna) nationale toepassing van de Cito-eindtoets in het basisonderwijs. Volgens economen als Bishof en Woessmann (Woessmann e.a., 2009) hang het hebben van centrale examens positief samen met het prestatieniveau van landen op internationale assessment toetsen, waarbij men ertoe neigt deze relatie als causaal te interpreteren.

In het kader van een overzichtsstudie ten behoeve van de OESO schetsen Scheerens (2012) een beeld van de evaluatie voorzieningen in Nederland, gedifferentieerd naar systeem evaluatie, school evaluatie, leerkracht evaluatie en leerling evaluatie. Alles bij elkaar blijkt er in Nederland sprake van een breed scala aan procedures en instrumenten voor systeem, school en leerling evaluatie, terwijl leerkracht evaluatie nauwelijks ontwikkeld is. Samenvattend kan worden gesteld dat de kwaliteitsverbeteringsfunctie van evaluatie, examinering en assessment op de volgende punten tot uitdrukking komt:

- het formuleren van toetsbare standaarden die als richtinggevend voor het onderwijs functioneren;
- het stimuleren van prestatie motivatie op het niveau van individuele leerlingen (om te slagen voor een examen);
- het stimuleren van opbrengstgerichtheid bij scholen en eventueel ook leerkrachten;
- het stimuleren van leerprocessen op meerder niveaus, op basis van feedback en doelgerichte verbeteringsactiviteiten

De gesignaleerde tweespalt in het op kwaliteitsverbetering gerichte beleid, met enerzijds veel nadruk op autonomie en anderzijds zekere impulsen tot centrale sturing wordt versterkt door de invloed van de ondersteuningsstructuur, die sterk geënt is op ontwikkeling van onderop, en door de voorzieningen op het terrein van evaluatie, assessment en monitoring die meer aangrijping bieden voor centrale aansturing.
Aangenomen wordt dat de thema's die in de programmalijn 'Kwaliteit' van de BOPO zijn onderzocht, evenals de manier waarop het onderzoek kon worden uitgevoerd, beïnvloed zijn door de hierboven beschreven kenmerken van de beleidscontext.

3 Het programma gezien tegen de achtergrond van relevante wetenschappelijke kennis

De onderzoekslijn van de BOPO die in deze studie centraal staat heeft betrekking op het bevorderen van de kwaliteit van het basisonderwijs. In dit onderdeel wordt dit thema in een bredere context geplaatst door te kijken naar wat er uit ander, nationaal en internationaal onderzoek bekend is over de kwahteit van het Nederlandse basisonderwijs en naar onderzoeksgegevens waarin kwaliteitsbevorderende factoren centraal staan. Hierbij wordt ingegaan op de vraag in hoeverre de internationale kennis verdieping en verklaring biedt voor de Nederlandse context. De voornaamste kennisbronnen die hierbij worden gebruikt zijn enerzijds evaluatie en assessment onderzoek en anderzijds onderzoek naar onderwijseffectiviteit.

Evaluatie- en assessment onderzoek
De scores van de Nederlandse leerlingen liggen in internationaal onderzoek bijna altijd ruim boven het gemiddelde. Op de, mondiale ranglijst staat Nederland vaak wat beneden de absolute top vanwege de hoge scores in landen als Japan, Singapore, Korea en Taiwan. Hoewel er bij recente uitvoeringen van de internationale onderzoeken sprake is van een lichte achteruitgang bij sommige vakken, kan dit niet als een duidelijke trend worden gezien (Luyten, 2011).De aanwijzingen voor een teruggang in leerprestaties zoals die voor een deel naar voren komen in de internationale onderzoeken, worden nauwelijks bevestigd door de meer gedetailleerde nationale peilingonderzoeken (PPON) die sinds 1987 worden uitgevoerd door Cito. Alleen voor het domein rekenen/wiskunde zijn duidelijke ontwikkelingen waar te nemen. De prestaties op basale onderwerpen zijn duidelijk verbeterd, maar daar staat een even sterke negatieve trend tegenover voor bewerkingsopgaven. Bij de interpretatie van deze gegevens zou men eventueel rekening

kunnen houden met het gegeven dat de omvang van het speciaal basisonderwijs in de loop der tijd is afgenomen, terwijl het totale leerhngenbestand is toegenomen. Het in algemene zin redelijk positieve beeld van het Nederlandse onderwijs zoals dat uit internationale onderzoeken en de peilingonderzoeken van Cito naar voren komt wordt ook bevestigd in de onderwijsverslagen van de inspectie (2009, 2012). De percentages zeer zwakke scholen zijn in op de peildatum van 1 september 2011 gedaald tot beneden de 1%, zowel in het primair als het secundair onderwijs. Verder blijkt dat een zeer hoog percentage de normen haalt op opbrengstindicatoren en op elementaire condities van goed onderwijs. Deze percentages zijn duidelijk lager op indicatoren die te maken hebben met adaptief onderwijs en specifieke begeleiding en zorg. Iets minder dan de helft van de basisscholen voldeed op 1 september 2011aan alle facetten van kwaliteitszorg en opbrengstgericht werken. Voor een ruimere analyse van de kwaliteit van het Nederlandse basis- en voortgezet onderwijs zij verwezen naar Luyten (2011).
Opmerkehjk is overigens dat Nederlandse leerhngen in het hogere score segment op sommige internationale toetsen, door de tijd gezien achteruitgang laten zien, dit bleek speciaal bij lezen in het basisonderwijs. Vermeer en Van der Steeg (2011, p 16-19) hebben de verandering in de scores op internationale toetsen berekend voor elk percentiel van de scoreverdeling. Op die manier kan worden nagegaan of de verandering consistent is op de verschillende scoreniveaus of juist verschilt per scoreniveau. Het algemene beeld is dat Nederlandse leerlingen aan de onderkant van de verdeling hun internationale positie behouden, maar dat er in het hoger scorende segment van de Nederlandse leerlingen sprake is van achteruitgang. Deze trend doet zich zowel in het voortgezet onderwijs voor als in het primair onderwijs. De grootste achteruitgang in het hogere segment wordt aangetroffen in het vak lezen binnen het primair onderwijs (vergelijking PIRLS 2001 en 2006). In PIRLS 2006 zit de onderste 25% van de Nederlandse scoreverdeling in de internationale top 5. Maar bij leesvaardigheid presteert de bovenste 25% niet meer in de top 10. Hierbij presteren dus ook de modale leerlingen minder dan hun internationale collega's.
De meest recente resultaten op internationaal vergelijkend assessment onderzoek; gegevens op het terrein van leesvaardigheid in het basisonderwijs, zoals onderzocht in PIRLS (2011) en op natuuronderwijs en rekenen wiskunde (TIMSS, 2011), laten een stabiel hoog niveau zien voor lezen en natuuronderwijs, en een significante achteruitgang voor rekenen en wiskunde, in vergelijking met 1995. Ook op deze meest recente toetsen wordt het beeld van zeer sterk scoren in het lagere segment, maar duidelijk minder sterk in het hogere score segment bevestigd.

Deze, deels internationale, gegevens over de kwaliteit van het basis- en voortgezet onderwijs in Nederland zijn informatief omdat ze de gerichtheid op verdere prestatieverbetering, in het vigerende onderwijsbeleid, in perspectief plaatsen. Kort gezegd komt dit erop neer dat de kwaliteit van het onderwijs in Nederland al over een redelijk lange periode, tien a vijftien jaar, goed is, maar dat handhaving van deze positie misschien in het geding komt gezien lichte daling op enkele internationale projecten. Uiteraard wordt het op prestatieverbetering gerichte beleid zeer expliciet gemotiveerd wanneer men streeft naar het scoren binnen de internationale top vijf van de rangordes op internationale toetsen. Meer recente analyses die wijzen op een minder riante positie van Nederland in het hoogste segment van de scoreverdehng kunnen worden gezien als ondersteuning voor het streven om meer aandacht te besteden aan 'excellentie'.
Hoewel de gepresenteerde, deels internationale, gegevens over de kwaliteit van de opbrengsten van het Nederlandse basis- en voortgezet onderwijs dus een goede basis bieden voor een meting en beoordeling van kwaliteit, zeggen ze op zichzelf nog niets over een verklaring van het kwaliteitsniveau. Het blijkt

bijzonder moeilijk om op basis van de internationale assessment onderzoeken, zoals TIMSS en PISA te weten te komen hoe het komt dat het ene land zoveel beter presteert dan het andere. De soms bijna anekdotische verklaringen van de uitstekende prestaties van Finland illustreren dit. Over de goede prestaties van Nederland bestaan zeker ook hypothesen, (vergehjk bijvoorbeeld Doebert e.a., 2004), waarbij onder meer examens en goed ontwikkelde inteme evaluatie op scholen zijn genoemd. Echter, analyses die de gegevens uit de achtergrond vragenlijsten uit PISA in verband hebben gebracht met de leerprestaties, bieden weinig houvast (Luyten, e.a. 2005; Scheerens, 2013). De schoolvariabele die het nog relatief het beste doet in PISA is een ordelijk schoolklimaat.
Om meer inzicht te krijgen in de invloed van door het beleid en de school te beïnvloeden condities op leerprestaties is daarom een andere kennisbasis, namelijk die van onderwijseffectiviteit onderzoek de aangewezen bron. Het op kwaliteit gerichte overheidsbeleid in het basisonderwijs, zoals dat is geformuleerd in de Kwaliteitsagenda en het Actieplan, evenals het concept van opbrengstgericht werken, kapitaliseren op door de school beheersbare factoren, die ook in onderwijseffectiviteit onderzoek veelvuldig aan de orde zijn gekomen. Een reflectie op de kennisbasis die op dit onderzoek gebaseerd is, biedt daarmee (post hoe) een globaal beeld van de empirische onderbouwing van dit beleid, maar zo mogelijk eveneens nadere indicaties over de verwachtingen die men van sommige beleidsmaatregelen mag hebben.

Onderzoek naar onderwijseffectiviteit
Een poging om een samenvatting te geven van de stand van zaken van de resultaten van onderzoek naar onderwijseffectiviteit is een onderneming die, gezien de omvang van het materiaal en het feit dat het hier om een 'bewegend doel' gaat, hooguit een partieel resultaat kan opleveren. De snelste manier om een beeld te krijgen is zich te baseren op meta-analyses. Daarbij valt vervolgens op dat er, voor vrijwel alle factoren, grote verschillen zijn in de uitkomsten tussen meta-analyses.

In Tabel 2 zijn resultaten van meta-analyses van Hattie, (2009), Scheerens e.a., (2007), Creemers en Kyriakides (2008) en Seidel en Shavelson, (2007), evenals uitkomsten van TIMSS, naast elkaar gezet.
De coëfficiënten in Tabel 2 zijn te interpreteren als correlaties. Volgens geldende normen moeten correlaties beneden de .20 als klein worden opgevat, .50 als gemiddeld en .80 als hoog. Over de onderwijskundige betekenis van de 'kleine' effecten is echter verdere discussie mogelijk, door deze bijvoorbeeld te vergelijken met de vooruitgang gebaseerd op een schooljaar (Scheerens e.a., 2007)
De analyse van Hattie (2009) is gebaseerd op een synthese van niet minder dan 800 meta-analyses. Wat opvalt, is dat de effectgroottes die hij rapporteert voor de meeste variabelen aanmerkelijk hoger liggen dan in de drie andere meta-analyses, waarvan resultaten vermeld zijn in Tabel 2. Een mogelijke verklaring die Hattie hiervoor aangeeft, in een vergelijking van sommige van zijn resultaten met die van Seidel en Shavelson, is dat in dit onderzoek rekening is gehouden met achtergrondvariabelen van de leerlingen. Dit suggereert dat dit in het onderzoek waarover hij rapporteert niet gebeurd is (Hattie, 2009, p 202). Een problematisch aspect van het werk van Hattie is dat dit soort methodologische punten niet te verifiëren zijn op basis van zijn rapportage. Het is daarom, zonder repheatie onderzoek, niet mogelijk te verklaren waarom er zulke grote verschillen zijn in de uitkomsten van meta-analyses. Over de uitkomsten vermeld in Tabel 2 valt op te merken dat Hattie's resultaten, zeker voor de instructievariabelen, naar algemene conventies, tenderen naar 'medium' en die van de andere auteurs klein, tot verwaarloosbaar. Variabelen waarover een zekere mate van overeenkomst bestaat tussen de meta-analyses in Tabel 2 zijn een ordelijk klimaat en het onderwijzen van leerstrategieën.

Tabel 2. Resultaten van recent meta-analyses

Schoolfactoren	Scheerens e.a., 2007	Hattie, 2009	Creemers & Kyriakides, 2008	> 50% significantie in internationaal vergelijkend onderzoek
Consensus & cohesie	.02	-	.16	X
Ordelijk klimaat	.13	.17	.12	X
Monitoren & evalueren	.06	.31	.18	X
Curriculum/gelegenheid tot leren	.15	-	.15	X
Huiswerk	.07	.15	-	
Effectieve leertijd	.15	.19	-	
Betrokkenheid ouders	.09	.25	-	
Prestatiegerichtheid	.14	-	-	
Schoolleiderschap	.05	.18	.07	
Differentiatie	.02	.06	-	
Leerkracht-/klasfactoren	Idem	Idem	Seidel & Shavelson, 2007	
Leertijd	.08	.17	.03	X
Klassenmanagement	.10	.26	.00	
Gestructureerd onderwijs	.09	.30	.02	X
Aandacht voor strategieën	.22	.35	.22	
Constructivistisch onderwijs	.14	.37		
Klasklimaat	.12	.27		
Feedback & monitoren	.07	.33	.01	

Coefficients are correlations; as Hattie presents effect sizes in terms of d, these were divided by two to arrive at comparable estimates. Column 5 shows a cross when a specific variable addressed in secondary analyses based on TIMSS 1995, TIMSS 1999 and TIMSS 2003 was found significant for 50% or more of the number of times it was used; based on TIMSS 1995, TIMSS 1999 and TIMSS 2003. Sources Van der Kley, 2009: Scheerens, e.a. 2007. Seidel & Shavelson, 2007

Wat de uitkomsten betreft bestaat een zekere consensus over het positieve effect van 'curriculum/gelegenheid tot leren', dat wil zeggen dat er een goede aansluiting is tussen de leerstof die onderwezen en de leerstof die getoetst wordt en tevens over het effect van het leren van leerstrategieën. Factoren die in het vigerende op kwaliteit gerichte beleid een rol hebben zijn verder prestatie gerichtheid, effectieve leertijd en vooral ook evaluatie, feedback en monitoring. Tenslotte spelen ook samenwerking en differentiatie een rol. Voor prestatiegerichtheid en tijd worden kleine maar relatief niet onbelangrijke effecten gevonden; de uitkomsten voor evaluatie en feedback zijn wisselend, voor samenwerking en differentiatie zijn de effecten zeer klein.

Enkele recente meta-analyses (Lomos, Hofman & Bosker, 2011; Scheerens, 2012; Hendriks e.a., 2012; Scheerens, 2013) bieden eveneens relevante informatie over variabelen die in het kwaliteitsbeleid en opbrengstgericht werken een belangrijke plaats hebben.

Het onderzoek van Lomos, e.a. (2011) had betrekking op de effecten van professionele leergemeenschappen. In een meta-analyse, uitgevoerd op 5 onderzoeken, vonden de onderzoekers een gemiddelde effect-grootte van d=.25; te vergelijken met een correlatie van .13. Er werden vijf kernfacetten van professionele leergemeenschappen onderscheiden: reflecterende dialoog, 'ontprivatisering' van de onderwijspraktijk, feedback die betrekking heeft op instructie, gedeelde doelen en een collectieve gerichtheid op het leren van leerlingen. In de 5 onderzoeken werden de hierboven genoemde kernfacetten van professionele leergemeenschappen redelijk teruggevonden. Wel liepen de operationaliseringen enigszins uiteen. In elk van de vijf operationaliseringen was het facet samenwerken aanwezig, terwijl in vier van de vijf operationaliseringen tevens sprake was van enigerlei oriëntatie op

leerprestaties (interpretatie J.S.). Zoals door de auteurs wordt opgemerkt zijn deze twee facetten ook afzonderlijk onderzocht in meta-analyses, waarbij bleek dat het effect van de samenwerkingscomponent beduidend lager is dan voor prestatie-gerichtheid (Scheerens & Bokser, 1997, vonden een effectgrootte (r) van respectievelijk .03 en .14). In de eerder besproken meta-analyse van Scheerens e.a. (2007) was de effectgrootte voor samenwerking r=.02 en voor prestatiegerichtheid r=.14.
In het onderzoek van Scheerens (2012), werd de gemiddelde effectgrootte van schoolleiderschap vastgesteld, op basis van 14 onderzoeken, waarin de effecten via zogenoemde indirecte effectmodellen waren vastgesteld. De gemiddelde effectgrootte die werd gevonden was .06.
In het (nog lopende) onderzoek van Hendriks, Scheerens en Steen, naar de effecten van evaluatie en assessment op school en klasniveau, werden de volgende effectgroottes gevonden: .08 voor het effect van evaluatie op schoolniveau, gebaseerd op 10 onderzoeken, .07 voor het effect van evaluatie op klasniveau (18 onderzoeken) en .03 voor het effect van toetsen (13 onderzoeken). Uit dit onderzoek kwam tevens naar voren dat relatief grotere effecten werden gevonden, naarmate de evaluatie gepaard ging met feedback. Dit beeld wordt versterkt in resultaten van andere meta-analyses, onder meer die van Hattie (2009) en Kluger en DeNisi, 1996, waarin aanmerkelijk hogere effectgroottes werden gevonden (correlaties in de orde van .25 tot .50).
In een recent afgeronde review studie over de effecten van instructie tijd op school, huiswerk en onderwijs buiten de officiële lesuren, rapporteren Scheerens (2013) gemiddelde effectgroottes die in eerdere meta-analyses over onderzoek naar deze factoren zijn gevonden. Deze zijn respectievelijk .18, .15 en .09 (uitgedrukt als correlaties). In de eigen meta-analyses werden aanmerkelijk kleinere effecten gevonden, namelijk van .05 voor instructietijd op school en eveneens .05 voor huiswerk (voor buitenschools leren waren er onvoldoende bruikbare onderzoeken voor het uitvoeren van een kwantitatieve meta-analyse).

De resultaten van meta-analyses op het terrein van onderwijseffectiviteit, zoals hierboven gepresenteerd laten zien dat de meeste empirische support wordt gevonden voor prestatiegerichtheid en een goede leerstofkeuze (curriculum/gelegenheid tot leren); de resultaten voor evaluatie zijn minder eenduidig, hoewel in veel onderzoeken flinke effecten worden gevonden voor de combinatie van evaluatie en instrumentele (in tegenstelling tot puur beoordelende) feedback. Samenwerking blijkt vooral effect te sorteren wanneer er sprake is van prestatiegerichte, taakgerichte samenwerking. Over het algemeen blijkt instructietijd wel een betekenisvol effect te hebben, maar in de praktijk is dit effect moeilijk te scheiden van het goed gebruik van deze tijd, met name door een goede leerstofkeuze (curriculum/gelegenheid tot leren) en goede instructie. De minste empirische ondersteuning wordt gevonden voor schoolleiderschap en differentiatie.
Wanneer de resultaten van onderwijseffectiviteit onderzoek worden weergegeven op basis van correlaties (of andere effectmaten) tussen afzonderlijke variabelen en leerprestaties, wordt in feite een sterk gestileerd beeld van de werkelijkheid gegeven. In de onderwijspraktijk komend deze variabelen meer in onderlinge samenhang voor, als min of meer samenhangende conglomeraten. Het aardige is dat in nogal wat operationele definities van op het oog simpele concepten als tijd, leiderschap, evaluatie en professionele leergemeenschappen deze complexiteit 'binnensluipt' doordat de concepten in feite meerdimensionaal gedefinieerd zijn. Bij evaluatie, assessment en monitoring lijkt de effectgrootte afhankelijk van de 'toevoeging' van feedback, en eventueel zelfs het preluderen op gerichte actie, volgende op die feedback. Bij leertijd wordt door sommige onderzoekers het begrip 'academische leertijd' gebruikt, dit veronderstelt dat de tijd besteed wordt met het aanbieden van leerstof met het juiste

moeilijkheidsniveau. In feite gaat het daarbij dus om een conglomeraat van tijd, aangeboden leerinhouden en differentiatie. In de literatuur over schoolleiderschap worden eveneens vaak multidimensionale constructen gebruikt, zoals geïntegreerd schoolleiderschap en verdeeld (distributief) schoolleiderschap. Er zijn enige aanwijzingen dat een smallere invulling van onderwijskundig leiderschap wellicht het meest effectief is (bijvoorbeeld Robinson e.a., 2008; Hattie, 2009), maar de gebrekkige kwaliteit van het meeste onderzoek op dit terrein maakt zo'n conclusie hachelijk. In het onderzoek naar professionele leergemeenschappen blijken samenwerking en prestatiegerichtheid hoofdcomponenten, met daarbij de kanttekeningen dat samenwerking op zich meestal maar geringe effecten laat zien, terwijl die voor prestatiegerichtheid wat groter zijn.

De bovenstaande constateringen die verwijzen naar meer dimensionale conglomeraten van effectiviteitbevorderende factoren sluiten goed aan bij de analyse van opbrengstgericht werken. Het concept van opbrengstgericht werken is eveneens een conglomeraat van verschillende effectiviteitbevorderende condities. Deze worden bijvoorbeeld helder beschreven in Visscher en Ehren (2011). Wanneer we bij opbrengstgericht werken uitgaan van een retro-actieve cyclus, wordt er begonnen met toetsing van leervorderingen, en het interpreteren daarvan, onder meer in termen van leerstof die individuele leerlingen minder of meer beheersen. Het bieden van handreikingen aan docenten om dit soort interpretaties te doen, kan worden gezien als feedback. Het gebruik maken van deze diagnostische informatie om concrete doelen en targets te stellen voor individuele leerlingen of voor leergroepen heeft te maken met een focus op leren en leerprestaties. Voor zover dit binnen scholen in samenwerking tussen leerkrachten, gestimuleerd door de schoolleiding gebeurt, zijn we op het terrein van instructie gecentreerde professionele leergemeenschappen en onderwijskundig leiderschap. De didactische analyse die nodig is om (eventueel gezamenlijk) te zoeken naar de beste benaderingen en methoden om de gestelde concrete doelen te bereiken, appelleert aan vakdidactische kennis, *'pedagogicalcontentknowledge'* inclusief kennis over instructiestrategieën. Op basis van de individuele toetsgegevens is in principe ook individuahseren, differentiërend en adaptief onderwijs mogelijk, waarbij differentiatie in tempo en beschikbaar te stellen leertijd een van de opties is.

Bij opbrengstgericht werken komt dus een hele serie effectiviteitbevorderende kenmerken aan de orde. De meest prominente zijn: prestatiegerichtheid als focus, het gebruiken van evaluatie en feedback, doelgericht werken en didactische analyse. Samenwerking en onderwijskundig leiderschap kunnen worden gezien als ondersteunende condities.

4 De voornaamste bevindingen van het onderzoeksprogramma

Het GION/RUG en Cito hebben een samenhangend onderzoeksprogramma opgezet, in samenwerking met twee onderwijsadviesorganisaties waarin drie interventiestudies zijn uitgevoerd waarvan de effecten vastgesteld zijn op basis van gegevens van twee dataverzamelingsprojecten, een bij leerlingen en een bij leerkrachten en schoolleiders. Waarbij de laatst genoemde ook een aantal op zichzelf staande onderzoeksvragen heeft. De drie interventiestudies betreffen trainings- en begeleidingstrajecten voor teams van leerkrachten op het terrein van de drie beleidsspeerpunten; het werken met referentieniveaus, opbrengstgericht werken en excellentie. Werving en communicatie naar de scholen heeft plaatsgevonden onder de naam 'Streef', een schoolverbeterings- en onderzoekproject.

Voor het samenhangende onderzoeksprogramma zijn de volgende hoofdvragen geformuleerd:

1. Hoe kijken leerkrachten aan tegen de referentieniveaus? Kunnen ze ermee werken?
2. Welke professionaliseringsactiviteiten ondernemen (teams van) leerkrachten in het kader van een kwaliteitsverhoging? En wat zijn de effecten op de gecijferd- en geletterdheid van de leerlingen?
3. Hoe gaan leerkrachten om met de gevraagde extra nadruk op de basisvaardigheden taal/lezen en rekenen? Wat zijn de effecten hiervan op de gecijferd- en geletterdheid van de leerlingen? En wat zijn de eventuele neveneffecten voor andere domeinen?
4. Welke activiteiten ondernemen scholen om excellentie (niet alleen cognitief opgevat) bij leerlingen te bevorderen, en wat zijn de effecten hiervan op de ontwikkeling bij de betreffende leerlingen?

Aan Streef heeft een groep van 120 scholen deelgenomen, die allen met in principe één bouw aan één van de deelprojecten deelnam en met het hele team en alle leerlingen aan de dataverzameling. Door dit gekruiste design was elke school vertegenwoordigd in de 'experimentele' groep en in de controlegroep. De oorspronkelijke opzet om bouwen van scholen aselect toe te wijzen aan een deelproject kon niet gehandhaafd blijven omdat niet voldoende scholen aan Streef wilden deelnemen onder deze conditie. Voor het toeschrijven van eventuele effecten aan de interventie is deze keuze problematischer, immers, de motivatie om aan het deelproject mee te doen, en het feit dat het project inhoudelijk aansluit bij de schoolontwikkeling kunnen een bijdrage hebben gehad aan eventuele effecten. Het loslaten van de randomisering leidt er dus toe dat hoogstens aannemelijk gemaakt kan worden dat de interventies de effecten (bij leerkrachten en leerlingen) veroorzaken. Alleen echte experimenten kunnen uiteindelijk (nadat op basis van eerder/ander/quasi-experimenteel onderzoek een onderwijskundige theorie geconcretiseerd is in een praktische en overdraagbare interventie) het bewijs leveren dat de theorie werkt (Onderwijsraad, 2006; Bosker, 2008a, 2008b; Gravemeijer & Kirschner, 2007, 2008).
Vasthouden aan de voorgestelde experimentele opzet zou echter betekenen dat het benodigde aantal scholen niet behaald zou worden en dat scholen mee moesten doen aan een project waarvoor zij misschien minder gemotiveerd zouden zijn. De kans op tussentijdse uitval is dan ook aanmerkelijk groter. Door het loslaten van de aselecte toewijzing is een situatie gecreëerd waarin scholen 'extra' gestimuleerd werden om de beleidsspeerpunten te implementeren zodat inzicht verkregen kon worden in de vraag hoe leerkrachten daar in een optimale situatie mee omgaan en van profiteren. Optimaal omdat ze zelf gekozen hebben voor deelname en er kosteloos bij begeleid werden. Heeft een dergelijke interventie geen effect dan is de kans dat stimulerend overheidsbeleid – op afstand – wel effect heeft klein.

In het deelproject over het werken met referentieniveau is met leerkrachten zelf ervaring opgedaan in het formuleren van niveaus en zijn prestaties van hun eigen leerlingen vergeleken met de vastgestelde en de zelf opgestelde niveaus. In het deelproject over opbrengstgericht werken zijn leerkrachten getraind en begeleid in het analyseren van toetsresultaten van hun eigen leerlingen en het vertalen daarvan naar een plan voor het onderwijs na de toets. In het deelproject Differentiatie en excellentie zijn leerkrachten van 9 scholen een schooljaar lang gevolgd in en geadviseerd over het werken met excellente leerlingen.

De resultaten van Streef wijzen uit dat het trainen en begeleiden van leerkrachten effecten heeft op hun vaardigheid in het analyseren van toetsresultaten, ze bekijken de resultaten in een breder kader en betrekken daar ook hun eigen handelen bij. Dit blijkt zowel uit de zelfrapportage in de vragenlijst als uit de objectieve beoordeling van hun analyserapporten. Ook maken zij meer gebruik van groepsplannen. Er is weliswaar een positieve trend zichtbaar in de prestaties van leerlingen, maar er wordt geen significant verschil gevonden. Een jaar na de uitvoering van het deelproject is de positieve trend niet meer terug te

vinden. Het ontbreken van significante, blijvende resultaten bij leerlingen kan te maken hebben met het onderbelichten van de *inhoud* van de groepsplannen (welke beslissingen nemen leerkrachten naar aanleiding van de analyse, kiezen ze de 'juiste remedie') en het feit dat er geen/te weinig borging van de wijze van analyseren heeft plaatsgevonden.
Van het vastleggen van referentieniveaus om bij leerkrachten een duidelijk beeld te hebben waar ze met leerlingen naar toe moeten werken is vooralsnog weinig effect te verwachten. Hoewel meer leerkrachten in 2012 – en alle schoolleiders en intern begeleiders - bekend zijn met de niveaus is hun verwachting van het effect gedaald, praat minder dan een derde van de leerkrachten erover op school en blijken zij niet goed te weten waar de niveaus eigenlijk liggen.
Waar de respondenten bij het definiëren van het minimumniveau nog redehjk in de buurt zitten van het niveau dat landelijk door 90% van de leerhngen op dit moment wordt bereikt, is dat voor het fundamenteel en het streefniveau bepaald niet het geval. Gemiddeld genomen ligt de lat daar veel hoger dan het landelijk bereikte niveau. Daarmee leggen de leerkrachten hun standaard duidelijk hoger vast dan de wettelijke referentieniveaus 1F en 1S en lopen zij zeer uiteen, met name voor de betere leerlingen.
Het onderwijs aan de betere leerlingen laat sowieso veel te wensen over. Hoewel de erkenning dat deze leerlingen de laatste decennia onvoldoende zijn bediend breed wordt gedragen, blijkt het voor leerkrachten moeilijk om aan deze groep in de praktijk voldoende tijd en aandacht te besteden. Deels is dit te wijten aan het gebrek aan materiaal, waarvan duidelijk is waar het toe leidt en of deze effecten ook behaald kunnen worden, maar voor een belangrijker deel aan de houding ten opzichte van en de vaardigheid in differentiëren. Inspectieonderzoek bevestigt de complexiteit van deze vaardigheden maar ook de urgentie: meer opbrengstgericht werken maakt verschillen tussen leerlingen nog duidelijker en daarmee ook de noodzaak om hier rekening mee te houden. Ook de kennis van en het inzicht in leerlijnen en methoden maakt dat leerkrachten moeite hebben in het schrappen van onderdelen, het uitbreiden van de leerstof en het stimuleren van complexe vaardigheden bij (betere) leerlingen. Soms is er echter ook sprake van 'onjuiste' aannames die verhinderen dat een leerkracht de goede leerling voldoende uitdaging biedt, bijvoorbeeld: 'heel goede leerlingen moeten zelfstandig aan de slag kunnen met verrijkingsmateriaal' of 'als goede leerlingen hun reguliere werk afhebben moet je ze belonen in plaats van hen iets moeihjks aanbieden' of 'zelf mogen kiezen wat je gaat doen zorgt ervoor dat ze gemotiveerd blijven'.
De ervaringen van leerlingen die in Streef systematisch met verrijkingsmateriaal werken zijn positief en minder positieve ervaringen komen deels voort uit het feit dat leerlingen niet vanaf het begin van hun schoolloopbaan voldoende uitgedaagd zijn en pas in hogere leerjaren geconfronteerd worden met hogere eisen. Vanzelfsprekend vinden ook zij niet al het werk leuk en zijn er ook leerlingen waarbij het minder goed werkt. Net als bij leerlingen die op een gemiddeld niveau functioneren, of daaronder, zijn er onder hen die cognitief op een hoog niveau functioneren leerlingen die meer zorg van de leerkracht vragen bijvoorbeeld vanwege hun gedrag. Leerkrachten lijken dat van cognitief hoog presterende leerlingen minder goed te accepteren: 'die moeten toch snappen hoe je je moet gedragen'. Of de leerlingen feitelijk meer vooruitgaan dan op basis van hun eerdere resultaten is te verwachten en zich sociaal-emotioneel goed ontwikkelen is niet te beantwoorden met de beschikbare data. De onderzoeksgroep is heel klein, waarbij de grens van wie er wel en niet onder excellente leerlingen valt van school tot school verschilde. Bovendien hebben ze geen eenduidige interventie ondergaan waaraan een eventueel effect aan toe te schrijven is.
Differentiatie is een essentieel onderdeel van de cyclus van opbrengstgericht werken voor alle leerhngen. Uit de vragenlijst voor leerkrachten blijkt dat er nog verbeteringen nodig zijn op gebied van het optimaal

gebruik maken van verschillende prestatieniveaus, het aanbieden van verschillende verwerkingsactiviteiten na een toets en de houding tegenover de wenselijkheid en haalbaarheid van differentiatie. Leerkrachten scoren in 2010 en 2012 laag tot gemiddeld op de verschillende differentiatieonderdelen en zouden hier dus meer ondersteuning bij kunnen gebruiken. Ook zouden zij meer kunnen samenwerken. De meeste samenwerking betreft het uitwisselen van lesmateriaal of het praten over de ontwikkeling van nieuw lesmateriaal met collega's. Lesobservaties zijn een belangrijke bron van informatie bij professionele ontwikkeling, maar slechts een-derde van de leerkrachten observeert wel eens bij een collega in de les.

Tenslotte bhjkt er op grond van de leerkrachtvragenlijst sprake te zijn van 4 typen teams. In *opbrengstgerichte* teams wordt veel samen gewerkt, gereflecteerd en gedifferentieerd, teamleden hechten veel waarde aan rekenen en taal. *Individualistische* teams hechten wel veel waarde aan de basisvaardigheden en voeren uitgebreide rapportages uit, maar werken weinig samen en reflecteren en differentiëren weinig. *Behoudende* teams hechten weinig waarde aan innovatie en professionalisering, zijn gemiddeld in mate van samenwerking en aandacht voor prestaties en differentiëren veel. *Niet-opbrengstgerichte* teams tenslotte hechten weinig belang aan basisvaardigheden en opbrengsten. De attitudes en het handelen van de leerkrachten in de schoolteams zijn van invloed op de leerwinst van de leerlingen. Leerlingen van opbrengstgerichte en behoudende leerkrachtenteams boeken meer vooruitgang dan leerlingen van individualistische en niet opbrengstgerichte teams. De opbrengstgerichte en behoudende teams hebben gemeen dat zij relatief vaak differentiëren in de klas. Behoudende teams staan echter minder open voor onderwijsvernieuwingen en zien minder noodzaak zichzelf te bhjven ontwikkelen op professioneel vlak. Het valt op dat het maken van uitgebreide toets-rapportages, zoals de individualistische teams doen, niet genoeg is om extra leerwinst te boeken. Leerkrachten moeten ook naar de informatie uit de rapportages handelen en moeten met elkaar als team werken aan en reflecteren op hun onderwijs. Dit geeft het belang aan van ondersteuning bij het schoolbreed implementeren van opbrengstgericht werken, een van de uitgangspunten van de Streefprojecten.

Samengevat kan op basis van de analyses gesteld worden dat beter toetsgebruik en een positievere houding tegenover aspecten van opbrengstgericht werken een belangrijke basis vormen voor kwahteitsverbetering in het onderwijs en hiermee een eerste stap zijn in de richting van prestatieverhoging van leerhngen. Daarmee zijn scholen er echter nog niet: voor het vergroten van de leerwinst van leerlingen lijken een voortrekkende rol van de schoolleider en intern begeleider en vooral een opbrengstgericht, samenwerkend en differentiërend team essentieel om de ingezette ontwikkeling verder uit te breiden en te borgen.

5 Beleidsimplicaties en suggesties voor verder onderzoek

Interpretatie van de uitkomsten in het licht van beleidscontext en kennisbasis

Bij de analyse van het onderzoek in de programmalijn onderwijskwaliteit zijn opmerkingen te maken over het onderzoeksproces, c.q. de condities waaronder dit heeft plaatsgevonden en over de inhoudelijke uitkomsten van het onderzoek.

De procesgang van het onderzoek maakte (opnieuw) duidelijk dat het niet eenvoudig is om in alle opzichten de medewerking van scholen aan onderwijsonderzoek te verkrijgen. Wat dit betreft zijn de ervaringen met de aan de orde zijnde programmalijn zeker niet slecht, in het bijzonder wanneer het gaat om de response van scholen. Toch bleek het niet mogelijk de voorgenomen *randomized field trial* te realiseren. In dit opzicht reflecteert de procesgang de spanning die er bestaat tussen school autonomie, en

'bottom up' ontwikkeling aan de ene kant, en wetenschappelijke eisen die gelden voor *evidencebased* werken. In het programma in kwestie zijn acceptabele oplossingen gevonden door met een quasi experimentele alternatieve opzet te werken. Op basis hiervan werd het mogelijk om de centrale onderzoeksvragen te beantwoorden, zij het niet met de methodologische kwaliteitsgaranties die inherent zijn aan een echt experimentele opzet.
Confrontatie met resultaten uit ander, vooral internationaal vergelijkend, onderzoek kan worden gezien als een ondersteuning van het onderwijsbeleid dat is ingezet met de kwahteitsagenda, de actieplannen beter presteren en het propageren van opbrengstgericht werken. Hoewel de kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs, naar internationale maatstaven, goed is, is het verstandig om de vinger aan de pols te houden en het ambitieniveau hoog te blijven stellen. Recent onderzoek biedt ondersteuning voor de aandacht die er in het beleid wordt gegeven aan de prestaties in het hogere segment van de score verdeling, omdat Nederland het in dit segment, ook in het basisonderwijs wat minder goed doet. Het aan de orde zijnde onderzoeksprogramma reflecteerde op dit aspect van 'excellentie'.
Er is een goede aansluiting tussen de principes van opbrengstgericht werken en de kennisbasis op het terrein van onderwijseffectiviteit. Een deel van de factoren die centraal staan in deze kennisbasis, zoals effectieve leertijd, evaluatie en feedback, differentiatie en samenwerking tussen leerkrachten zijn tevens te zien als pijlers van opbrengstgericht werken. Deze aansluiting kan worden gezien als een onderbouwing van het onderwijsbeleid op dit gebied. De wetenschappelijke literatuur biedt ondersteuning voor de verwachting dat de factoren op schoolniveau, die benadrukt worden, inderdaad tot kwaliteitsverbetering zullen leiden.
Tevens biedt deze aansluiting een basis om de inhoudelijke resultaten van het onderzoek te duiden en in een breder perspectief te plaatsen.
Het algemene beeld dat uit het onderzoek naar voren komt is dat scholen, leerkrachten en leerlingen niet onwelwillend staan tegenover opbrengstgericht werken en differentiatie. Tegelijkertijd bhjkt dat men moeite heeft met de rationeel technische inslag van de aanpak, wat bijvoorbeeld blijkt uit de enigszins moeizame omgang met de referentieniveaus. Zoals ook uit ander vergelijkbaar onderzoek (Visscher & Ehren, 2011) naar voren komt, kost het de nodige moeite om scholen goed te leren werken met toetsgegevens, en nog meer om de resultaten van toetsgegevens te gebruiken voor didactische analyse en de daarop volgende stap van gedifferentieerde leerstofkeuze en onderwijsbijstelling. Bij deze laatste stappen werd een lacune geconstateerd wat betreft onderwijsleermateriaal, in het bijzonder in het kader van de speciale aandacht voor hoogpresterende leerlingen. De moeite die scholen ook volgens dit onderzoek hebben met differentiatie is bekend uit de onderzoeksliteratuur, en verklaart waarom gedifferentieerd onderwijs (in theorie een geweldig idee) in de praktijk niet duidelijk geassocieerd is met leerprestaties.

Beleidsaanbevelingen
Het onderzoek wekt de indruk dat er in de onderwijspraktijk geen grote problemen zijn wat betreft de legitimiteit en de acceptabiliteit van het beleid. Wat de haalbaarheid betreft is er een wat genuanceerder beeld, er worden vorderingen gemaakt en die lijken ook effect te hebben, tevens worden knelpunten gesignaleerd, vooral op het terrein van het werken met referentieniveaus en doelstellingen, geschikt onderwijsleermateriaal, didactische analyse en differentiatie. De voorzichtig positieve resultaten zijn echter fragiel en vragen om continuïteit van de ingezette beleidslijn.
Wat de proceskant van de beleidsimplementatie betreft is gewezen op de spanning tussen *evidencebased* werken enerzijds en zeer grote schoolautonomie en een daar bij aansluitende *bottom up* innovatie en

implementatie strategie anderzijds. Voor een deel moet deze context als een gegeven worden opgevat en dit zou kunnen betekenen dat men ambities over *evidencebased* werken naar beneden zou moeten bijstellen, en tevens dat men in feite genoegen neemt met een implementatie strategie die weinig efficiënt is. Overwogen zou echter kunnen worden om meer handreikingen te bieden aan de scholen op het terrein van leermateriaal en onderwijsmethoden. Dit impliceert dat scholen niet alles zelf hoeven te ontwikkelen en dat in mindere mate het wiel steeds opnieuw uitgevonden behoeft te worden. Hoewel in een geheel andere nationale context gesitueerd, bieden de resultaten van zogenoemde *Comprehensive School Reforms* in de Verenigde Staten, mogelijk een alternatief, waarbij er een grotere rol is voor sterker gestructureerde externe inbreng, van beproefde methoden.
De aanbeveling die in de samenvatting van de resultaten van het onderzoek is gedaan, namelijk om in de opleiding van docenten te zorgen voor een betere toerusting tot opbrengstgericht werken, wordt onderschreven. Tevens zou het aanbeveling verdienen om scherper toe te zien op de kwaliteit van de ondersteuning die de scholen inkopen (zie suggesties voor verder onderzoek).
Wat de inhoud van opbrengstgericht werken en bevordering van excellentie betreft heeft het onderzoek de vinger gelegd op deelgebieden die meer aandacht behoeven. Dit betreft hoofdaspecten als het werken met referentieniveaus en doelstellingen, didactische analyse en interpretatie van toetsgegevens en differentiatie. De hierboven genoemde aanbevelingen, namelijk continuïteit van het beleid, maatregelen in de sfeer van initiële opleidingen, professionele ontwikkeling en externe handreikingen op het gebied van leermateriaal en systematische werkwijzen, zouden tot verbetering op deze punten kunnen leiden.

Verder onderzoek
De volgende thema's voor verder onderzoek vloeien voort uit de resultaten en aanbevelingen van deze studie:
- Meer evidencebased materiaal ontwikkelen, door middel van gestructureerde R&D, dat aansluit bij diagnostische patronen die voortkomen uit de toetsresultaten. Koppeling met PROO onderzoek op het thema excellentie.
- Beleidsonderzoek naar de haalbaarheid van het werken met sterker extern ontwikkeld didactisch materiaal, en de haalbaarheid van echte experimenten.
- Onderzoek naar de effectiviteit van de ondersteuning en onderwijsverzorging bij opbrengstgericht werken.
- Experimenten geïnspireerd op de principes van de Amerikaanse *Comprehensive School Reform* programma's.
- Onderzoek naar de bijdrage van factoren op schoolniveau voor opbrengstgericht werken, leiderschap, samenwerking, en kwaliteit van ondersteuning.

Referenties

Borman, G.D., Hewes, G.M., Overman, L.T. & Brown, S. (2003). Comprehensive school reform and achievement: a meta-analysis. *Review of Educational Research. 73*, 125 -230.

Bosker, R.J. (2008a)Tripliek: een onnodig gecompliceerde voorstelling van zaken. *Pedagogische Studien, 85*, 305-308.

Bosker, R.J. (2008b). Naar meer evidence-based onderwijs! *Pedagogische Studien, 85*, 305-308.

Creemers, B. &Kyriakides, L. (2008). *The Dynamics Of Educational Effectiveness: A Contribution To Policy, Practice And Theory In Contemporary Schools.* New York: Routledge.

Gravemeijer, K.P.E. &Kirschner, P.A. (2007). Naar meer evidence-based onderwijs? *PedagogischeStudien, 84*, 195-197.

Gravemeijer, K.P.E. &Kirschner, P.A. (2008).Dupliek: eentesimpelevoorstelling van zaken. *Pedagogische Studien, 85*, 195-197.

Hattie, J. (2009). *Visible learning: A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement.* New York: Routledge.

Hendriks, M., Scheerens, J. & Steen, R. (2012). A meta-analysis of school and classroom evaluation. Manuscript. Enschede: University of Twente.

Hopkins, D., Stringfield, S., Harries, A., Stoll, L. & Mackay, T., (2012). School and System Improvement: A State of the Art Review. *School Effectivenessand School Improvement,* (submitted).

Inspectie van het Onderwijs (2009). *De Staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2008/2009.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012). *De Staat van het Onderwijs, Onderwijsverslag 2010/2011.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kluger, A.N. & A. DeNisi (1996).The effects of feedback interventions on performance: A historical review, a meta-analysis, and a preliminary feedback intervention theory. *Psychological Bulletin, 119*(2), 254.

Lomos, C., Hofland, R. &Bosker, R. (2011). Professional communities and learning achievement- A meta-analysis. *School Effectiveness and School Improvement* (22)121-148.

Luyten, H. (2011). The quality of Education in the Netherlands, as expressed by Attainment and Achievement Indicators. In: Scheerens, J., Luyten H. & Van Ravens, J. *Perspectives on Educational Quality. Illustrative Outcomes on Primary and Secondary Education in the Netherlands.*London, New York: Springer.

Mc Kinsey & Company (2010), How the world's most improved school systems keep getting better. London: Mc Kinsey & Company.

Muijs, D., Creemers, B., Kyriakides, L., Van der Werf, G., Timperley, H. & Earl, L. (2012). Teaching Effectiveness. A State of the Art Review. *School Effectiveness and School Improvement,* (submitted).

Nederlandse Katholieke Schoolraad (1979). *Bouwen aan de relatief autonome school.* NKSR.

OECD (2010). *Strong performance and successful reformers.Lessons from PISA for the United States.* Paris: OECD Publishing.

Onderwijsraad (2006). *Naar meer evidence-based onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.

Parlementaire Commissie Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs.*Den Haag: Ministerie van OCW.

Reynolds, D., Sammons, P., De Fraine, B., Townsend, T., Van Damme, J., Teddlie, C. &Stringfield, S. (2012). Educational Effectiveness Research (EER): A state of the Art Review. *School Effectiveness and School Improvement,* (submitted).

Robinson, V.M.J., Lloyd, C. & Rowe, K.J. (2008). The impact of leadership on student outcomes. An analysis of the differential effect of leadership type. *Educational Administrative Quarterly,* 44 (5), 635-674.

Seidel, T. &Shavelson, R.J. (2007). Teaching effectiveness research in the past decade: the role of theory and research design in disentangling meta-analysis results. *Review of Educational Research 77*(4), 454-499.

Scheerens, J. &Bosker, R. (1997). *The foundations of educational effectiveness.* Oxford: Pergamon.

Scheerens, J., Luyten, H., Steen, R. & Y. Luyten-de Thouars (2007). *Review and meta-analyses of school and teaching effectiveness.* Enschede: University of Twente, Department of Educational Organization and Management.

Scheerens, J. & Ehren, M.C.M. (2009). Voortmodderen met het onderwijs: over sturing en zelforganisatie in het onderwijs, vanuit een onderwijskundige optiek. *NederlandsTijdschriftvoorOnderwijsrecht, 21*(1), 5-25.

Scheerens, J. (2012). School, Teaching and System Effectiveness, some Comments with three State of the Art Reviews. Submitted.

Scheerens, J. (2013). (ed.) *Productive Time in Education. A review of the effectiveness of teaching time at school, homework and extended time outside school hours.* Enschede: University of Twente.

Schevenings Beraad Bestuurlijke Vernieuwing (1994). *Gezamenlijke richtinggevende uitspraken met betrekking tot de gewenste ontwikkelingen in de bestuurlijke verhoudingen in primair en voortgezet onderwijs.* Den Haag: SDU.

Vermeer, N. & Van der Steeg, M., (2011). Onderwijsprestaties Nederland in Internationaal Perspectief. CPB Achtergronddocument bij CPB Policy Brief 05, 2011. Den Haag: CPB.

Visscher, A.J.&Ehren, M. (2011). *De eenvoud en complexiteit van opbrengstgericht werken.* [Enschede]: [Universiteit Twente, Vakgroep Onderwijsorganisatie en -management].

Woessmann, L., Luedemann, E., Schuetz, G. & West, M.R. (2009). *School Accountability, Autonomy and Choice around the World.* Cheltenham, UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Bijlage 1 Presentatie en verslag van de discussie op 5 maart 2013

Het streven naar kwaliteit in scholen voor primair onderwijs

Resultaten en reflectie

BOPO Programmalijn: Kwaliteit PO

Jaap Scheerens & Simone Doolaard
5 maart 2013

Achtergrond en opzet

- Scholen voor morgen & Basis voor presteren
- Referentieniveaus, Opbrengstgericht werken & Excellentie
- Samenhangend onderzoeks/schoolverbeteringsprogramma: Streef (RUG/GION, Cito,Ism Cedin, Marant)
- Training en begeleiding van leerkrachten
- Effectonderzoek: leerkrachtvragenlijst & leerlingresultaten
- Werving & 'toewijzing'
- Gekruist design

Resultaten I

- Ontwikkeling bij schoolteams
  - Deelname aan Streef leidt tot meer gebruik van toetsresultaten/reflectie en positievere houding t.o.v. OGW en mogelijkheden prestaties te verbeteren
  - Leerdoelen in teamverband? ½ v/d leerkrachten
  - Differentiatie en (echt) samenwerken blijft achter
  - Opbrengstgerichte en behoudende teams leveren betere resultaten dan individualistische en niet-opbrengstgerichte teams
- Werken met referentieniveaus
  - Leerkrachten variëren, desgevraagd schatten ze 1F en 1S veel hoger in dan wettelijk vastgelegd
  - Deelname leidt tot meer bekendheid, begrip en realistische verwachtingen van leerlingen
  - Gemiddeld zijn verwachtingen getemperd
  - Deelname heeft geen effect op leerlingen

Resultaten II

- Gebruik maken van opbrengsten
  - Analyse-rapportages verbeteren, reflecteren in breder kader, meer grocosplannen
  - In leerlingresultaten een positieve tendens in jaar van deelname, daarna terugval
- Differentiatie en excellentie
  - Alle scholen van mening dat ze al wel 'iets doen', urgentie duidelijk, veel onzekerheid (roep om materiaal), buiten > binnen
  - Feitelijke situatie in de klas ≠ mondelinge/schriftelijke info
  - Knelpunten: voorbeelden (moeilijk werk=straf, keuze=fijn, zelfstandigheid), differentieren in klassikale instructie, eigen beheersing lesstof, visie/doelstelling/evaluatie, focus op écht HB, klassenmanagement, versnippering, voorbereiding, interpretatie reacties/gedrag leerlingen

Beleidsconsequenties

- Referentieniveaus In dienst van opbrengstgericht werken
- Ondanks bedankingen, positieve houding t.o.v. OGW
- OGW leidt automatisch tot differentiatie > differentiëren vraagt complexe vaardigheden die slechts ½ v/d leerkrachten beheersen. Onderzoek naar ontwikkeling van leerkrachten (in fases) bevestigt dit. Wat is startbekwaam? En hoe/wanneer is een leerkracht volleerd?
- Aandacht voor de basis: klassenmanagement, kennis van leerlijnen, didactische vaardigheden, evidence based methoden (wat werkt waartoe en voor welke leerlingen?)
- Onderzoek naar (kosten)effectiviteit aanpak excellente leerlingen (beoogde effect?)

Beleidscontext

- De inzet van de infrastructuur van de onderwijsondersteuning gericht op het verbeteren van de eigen innovatiekracht van de scholen die zelf van onderaf innovaties moeten ontwikkelen
- Infrastructuur van doelen formuleren, toetsen en evalueren om te 'controleren' en te 'sturen/bijsturen'.
- Waar wringt deze context?
  - Bij het uitvoeren van randomized field trials
    Bij het voorzien in kennislacunes bij scholen

Onderzoeksprogramma en andere gegevens over kwaliteit en effectiviteit van het Nederlandse onderwijs

- Beleid gericht op excellentie wordt ondersteund door resultaten uit internationaal onderzoek, waaruit blijkt dat Nederlandse leerlingen in het basisonderwijs in het hogere score segment enigszins achterblijven
- Er is een goede aansluiting tussen de principes var OGW en de kennisbasis op het terrein van onderwijseffectiviteit. Een deel van de factoren die centraal staan in deze kennisbasis, zoals effectieve leertijd, evaluatie en feedback, differentiatie en samenwerking tussen leerkrachten zijn tevens te zien als peilers van opbrengstgericht werken.

Stellingen

- Het onderstrepen van zowel de autonomie van scholen in de Kwaliteitsagenda's en Actieplannen als 'evidence based' werken leidt tot interne tegenstrijdigheid
- Uitkomsten van onderwijseffectiviteit onderzoek kunnen worden gezien als ondersteuning van OGW
- Het beschreven onderzoeksprogramma toont aan dat er draagvlak is bij basisscholen voor OGW
- Positieve effecten van OGW blijven achter bij de verwachtingen, vanwege onvoldoende differentiatievaardigheden en kennis van de leerstof
- Het verdient aanbeveling in toekomstige projecten ruimte te bieden om af te wijken van de gangbare 'ontwikkeling van onderop' strategie

Stellingen (vervolg)

- Het ontsluiten en beschikbaar stellen van relevante kennis met betrekking tot OGW op centraal niveau behoefte meer aandacht
- Evaluatie onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het functioneren van de onderwijsverzorging bij de ondersteuning van scholen is gewenst
- Verplichte deelname aan (evaluatie-)onderzoek zou voortaan moeten worden opgenomen als bekostigingsvoorwaarde bij door de overheid gesubsidieerde verbetering- en vernieuwingsprojecten

Samenvatting van de discussie n.a.v. de presentatieop 5 maart 2013

In de eerste reactie vanuit het ministerie van OCW wordt waardering uitgesproken voor het onderzoek en wordt aangegeven dat er op verschillende manieren al vervolg is gegeven aan het beleid dat ten grondslag ligt aan het uitgevoerde onderzoek. Na de kwahteitsagenda en het actieplan is een bestuursakkoord gesloten en is School aan Zet in het leven geroepen om nog meer scholen 'op maat' te stimuleren om de onderwijskwaliteit onder andere via opbrengstgericht werken te verbeteren. Via deze weg, maar bijvoorbeeld ook door het inzetten van adviseurs en verbeterteams voor (zeer) zwakke scholen wordt geprobeerd om weliswaar initiatief van onderop te belonen, maar ook te voorkomen dat elke school het wiel opnieuw uit gaat vinden en iedereen zijn of haar eigen 'leuke ideetje' gaat uitvoeren.
Net als bij de bespreking van de andere programmalijnen ontstaat een discussie over in hoeverre scholen nu daadwerkelijk autonomie ervaren en autonomie hebben gezien de hoeveel verantwoording die ze moeten afleggen en die de autonomie inperkt. Een tweede gemeenschappehjk discussiepunt, gerelateerd aan het eerste punt, is de wenselijkheid en haalbaarheid van het stimuleren en zelfs opleggen van een bepaalde uniforme, evidencebased aanpak. Enkele onderzoekers dringen hierop aan omdat uit veel onderzoek blijkt dat er een grote verscheidenheid aan invullingen van beleid (deels waarschijnlijk veroorzaakt door het lumpsum toekennen van een budget in plaats van geoormerkt) in de praktijk is, waarvan geen, onduidehjke of zeer tijdelijke effecten meetbaar zijn. Andere onderzoekers en beleidsmakers beschouwen dit als een groot goed en dringen aan op adaptief onderwijsbeleid dat tegemoet komt aan de fase waarin een school zich bevindt en de capaciteit om zelf de kwahteit van het onderwijs te verbeteren en te borgen.

Een tweede onderwerp betreft de vraag hoe men evidencebased beleid kan voeren. Daarvoor is het in de eerste plaats nodig dat er voldoende kennis is over wat evidencebased is. In het uitgevoerde onderzoek binnen deze programmalijn, maar ook binnen de andere programmalijnen bleek het moeilijk/onmogelijk om een echt experiment op te zetten en/of was het zeer moeilijk om voldoende (representatieve) respondenten te vinden. Er wordt gepleit voor het aangaan van afspraken met scholen, het sluiten van akkoorden waarin deelname aan onderzoek wordt gegarandeerd (zo mogehjk zou dit middels het beschikbaar stellen van tijd/geld gefaciliteerd moeten worden).

Tenslotte is er gediscussieerd over de deskundigheid van de leerkracht. In elk van de programmalijnen is de deskundigheid van de leerkracht aan de orde gekomen, maar in deze programmalijn is die deskundigheid het meest expliciet aan de orde geweest omdat de focus lag op de persoon van de leerkracht. In de Streef-projecten zijn leerkrachten geschoold en begeleid tot in het daadwerkelijke werken in de groep. In de onderzoeken bleken sommige leerkrachten heel goed in staat te zijn om opbrengstgericht te werken en te differentiëren voor zowel zwakke als gemiddelde en sterke leerlingen, terwijl het anderen ontbrak aan kennis, vaardigheden en attitude. Het blijft de vraag waarom de een dit wel kan en de ander niet. Achtergrondkenmerken als leeftijd en ervaring blijken daarbij nauwelijks een rol te spelen.
In aansluiting op stelling 4 is gediscussieerd over de vraag wat te verwachten is van (beginnende) leerkrachten en op welke manier de ontwikkeling van leerkrachten die al aan het werk zijn gemeten, geregistreerd en gestimuleerd zou kunnen worden. Zo werd geopperd dat bepaalde kennis en vaardigheden misschien wel helemaal niet verwacht zouden mogen worden van leerkrachten. Kan bijvoorbeeld van leerkrachten verwacht worden dat zij voor elke leerling in hun klas een verantwoorde

leerlijn op alle vakgebieden moet kunnen bepalen of is dit meer het werk van leerplanontwikkelaars? Ook het goed kunnen differentiëren, in hoeverre kan dit gefaciliteerd worden door bijvoorbeeld de methode?

Tenslotte werden nog enkele algemene opmerkingen gemaakt over de term en het concept opbrengstgericht werken. Vanuit onderwijseffectiviteitsperspectief wordt opbrengstgericht werken gezien als een combinatie van meerdere effectiviteitsbevorderende kenmerken gericht op het behalen van zo hoog mogelijke leerlingprestaties (op de basisvaardigheden). Tijdens de discussie bleek dat dit vanuit bestuurskundig perspectief niet onmiddellijk evident is.

Bijlage 2 Case studies over onderwijssystemen die hun prestaties verbeterd hebben, Comprehensive School Reform en 'School aan zet'

Naar aanleiding van commentaar van de BOPO op het ingediende rapport, wordt in deze bijlage stilgestaan bij enkele relevante buitenlandse rapporten over systeemverandering en schoolverbetering. Het lijkt erop alsof in het BOPO commentaar de internationale studies van Mc Kinsey worden gezien als ondersteuning van de Nederlandse 'bottom up' traditie bij onderwijsverbetering. Dat is maar ten dele het geval. In de studies van Mc Kinsey en ook in het verwante OECD rapport over 'strong performers', nemen prestatiegegevens van hoog niveau, en 'alingment' tussen verschillende beleidsniveau's een belangrijke plaats in, evenals gestandaardiseerde instructiebenaderingen die uitzicht bieden op goede prestaties. Tevens wordt in het BOPO commentaar gesteld, dat het recent ingezette 'School aan zet' overeen zou komen met Comprehensive School Reform programma's, waaraan in het rapport gerefereerd wordt. Dit is echter niet het geval. 'School aan zet', de term zegt het al, is veeleer een voortzetting van de vigerende, laat vele bloemen bloeien, traditie van schoolbegeleiding in Nederland.

Mc Kinsey & Company (2010), How the world's most improved school systems keep getting better.
Stage-gewijze accenten in maatregelen:

- Fase 1: het ondersteunen van basics, accent op primaire proces
- Fase 2: consolideren van een goed basisniveau door middel van 'high quality performance data'
- Fase 3: het ontwikkelen van een sterke professionele status van leerkrachten en schoolleiders
- Fase 4: accent op de school als organisatie, professionele leergemeenschappen en 'peer basedleaming'

OECD (2010).Strong performance and successful reformers.Lessons from PISA for the United States. Paris: OECD Publishing:

- Developing a commitment to education and conviction that all students can achieve high levels
- Ambitious standards ahgned with high-stakes gateways and instructional systems (well ahgned testing system)
- Developing more capacity at the point of delivery (high quality teachers and school leaders)
- A work organization in which the teachers can employ their potential: management, accountability and knowledge management (flat organization, away from Tayloristic management, school autonomy)
- Institutionahzing improved instructional practice (diagnostic skills, encyclopedic repertoire, students enthralled, devoted to the improvement of their craft)
- Aligning incentive structures and engaging stakeholders (high stakes examination systems, in collaboration with stakeholders)
- External, professional and parent oriented accountabihty
- Investing resources where they can make most of a difference (strong teachers aligned to weak students)
- Balancing local responsibihty with a capable centre with authority and capacity to act (state sets clear expectations)
- Importance of work based training (transition school work)

- Coherence and alignment across levels, policies and practices, and sustained input (policy implementation)
- An outwards outlook of the system (responsiveness)

Borman, G.D., Hewes, G.M., Overman, L.T., & Brown, S., (2003) Comprehensive school reform and achievement: a meta-analysis. Review of Educational Research. 73, 125 -230
A Comprehensive School Reform Program:

- Employs proven methods for student learning, teaching and school management that are founded on scientifically based research and effective practices and have been replicated successfully in schools;
- Integrates instruction, assessment, classroom management professional development, parental involvement, and school management;
- Provides high quality and continuous teacher and staff professional development and training;
- Includes measurable goals for student academic achievement and establishes benchmarks for meeting these goals;
- Is supported by teachers, principles, administrators and other staff throughout the school;
- Provides support for teachers, principals, administrators an other school staff by creating shared leadership and a broad base of responsibility for reform efforts;
- Provides for the meaningful involvement of parents and the local community in planning, implementing , and evaluating school improvement activities;
- Uses high-quality external technical support and assistance from an entity that has experience and expertise in schoolwide reform and improvement, which may include an institution of higher education;
- Includes a plan for the annual evaluation of the implementation of the school reforms and the student results achieved:
- Identifies the available federal, state, local, and private financial and other resources that schools can use to coordinate services that support and sustain the school reform effort; and
- Meets one of the following requirements: Either the program has been found, through scientifically based research, to significantly improve the academic achievement of participating students; or strong evidence has been shown that the program will significantly improve the academic achievement of participating children.

School aan zet

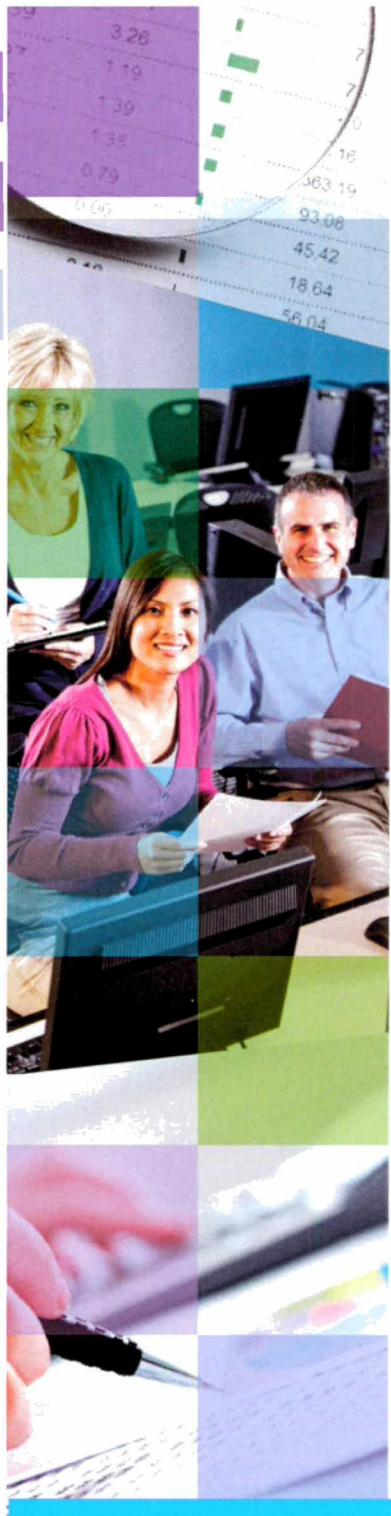
'De School aan Zet experts helpen scholen (po, vo &(v)so) bij het formuleren van doelstellingen, vormgeven van verbeteraanpakken en houden de vinger aan de pols wat betreft de resultaten. School aan Zet verspreidt effectieve aanpakken en er is ruime gelegenheid voor leren van elkaar. Binnen School aan Zet wordt de gehele schoolorganisatie in beweging gebracht: bestuursniveau, schoolleiders, IB-ers, leraren, etc. Het doel is om verandercapaciteit binnen de schoolorganisatie te ontwikkelen. De thema's binnen School aan Zet sluiten aan bij de bestuursakkoorden PO en VO (opbrengstgericht werken, HRM/lerende organisatie, basisvaardigheden/kernvakken taal, lezen rekenen/wiskunde, excellentie, omgaan met verschillen en wetenschap/techniek. Binnen school aan zet worden ook masterclasses, conferenties en netwerken georganiseerd op de kernthema's. Aan het programma School aan Zet is een proces- en effectevaluatie gekoppeld.' (Citaat commentaar BOPO)

De school aan zet benadering is enerzijds gericht op Opbrengstgericht werken en anderzijds op HRM/de school als lerende organisatie. Op de web site wordt aangegeven dat experts scholen bezoeken, om de scholen te assisteren met zaken waar men al mee bezig is. De rol van de experts is die van kritisch meedenker ('critical friend'). Het programma biedt mogelijkheden tot professionele ontwikkeling, master classes, en biedt handreikingen wat betreft instrumenten en hulpmiddelen; tevens is het de bedoehng dat goede praktijken uitgewisseld worden.
De benadering bij School aan Zet heeft meer gemeen met de vigerende schoolbegeleidingspraktijk in Nederland dan met de aanpak in Comprehensive School Reform Programs. Het belangrijkste verschil is dat er geen sprake is van externe, wetenschappelijk beproefde programma's. Uit het overzicht van de experts ontstaat de indruk dat deze vooral knowhow hebben op schoolorganisatie niveau, terwijl het vakdidactische element minder vertegenwoordigd lijkt te zijn. Niet duidehjk is of de voorziene monitoring en evaluatie zodanig ontworpen is dat het succes van het overheidsbeleid toetsbaar is. Evenmin of er uitgewerkte plannen zijn, bijvoorbeeld wat betreft de manier waarop opbrengstgericht werken, en het functioneren van de school als lerende organisatie op een geïntegreerde manier vorm moeten krijgen.

KOHNSTAMM INSTITUUT

CED groep

educatieve diensten



De werkzaamheid van Actieplan, Bestuursakkoord en Prestatiebox binnen het primair onderwijs

Onderzoeksverslag 2013, vervolgmeting met screening jaarverslagen en beleidsplannen

December 2013

CED-Groep

dr. Marco Algera
dr. Lenie van den Bulk
M.m.v. Els van den Berg
drs. Ellen Lacor e.a.

Kohnstamm Instituut

drs. Guuske Ledoux
dr. Marjan Glaudé
M.m.v. drs. Iris Breetvelt
dr. Jaap Roeleveld e.a.

De werkzaamheid van Actieplan, Bestuursakkoord en Prestatiebox binnen het primair onderwijs

Onderzoeksverslag 2013
vervolgmeting (2012) inclusief screening jaarverslagen en beleidsplannen

December 2013

CED-Groep

dr. Marco Algera
dr. Lenie van den Bulk
M.m.v. Els van den Berg
drs. Ellen Lacor e.a.

Kohnstamm Instituut

drs. Guuske Ledoux
dr. Marjan Glaudé
M.m.v. drs. Iris Breetvelt
dr. Jaap Roeleveld e.a.

December 2013

Onderzoeksverslag 2013, vervolgmeting

Inhoudsopgave

			Pag.
	Voorwoord		5
	Samenvatting		7
1	Achtergrond van het onderzoek		13
	1.1	Inleiding	13
	1.2	Opbouw van het rapport	14
	1.3	Onderzoeksvragen	15
	1.4	Methode van onderzoek	16
		1.4.1 Enquête	16
		1.4.2 Respons	16
		1.4.3 Analysemethoden	18
		1.4.4 Casestudies	19
		1.4.5 Documentenonderzoek	19
2	Bestuursakkoord		21
	2.1	Schoolbestuurders	22
	2.2	Schoolleiders	27
	2.3	Synthese	33
3	Meningen over het Bestuursakkoord		35
	3.1	Schoolbestuurders	35
	3.2	Schoolleiders	38
	3.3	Synthese	41
4	Meningen over de Prestatiebox		43
	4.1	Schoolbestuurders	43
	4.2	Schoolleiders	45
	4.3	Synthese	47
5	Besluitvorming en bestedingsdoelen Prestatiebox		49
	5.1	Schoolbestuurders	49
	5.2	Schoolleiders	51
	5.3	Synthese	54
6	Inzet extra middelen Prestatiebox		55
	6.1	Schoolbestuurders	55
	6.2	Schoolleiders	59
	6.3	Synthese	62
7	Prestatieverbetering leerlingen en leerkrachten		63
	7.1	Schoolbestuurders	63
	7.2	Schoolleiders	66
	7.3	Synthese	70
8	Casestudies		71
	8.1	Vraag- en doelstelling	71
	8.2	Opzet van casestudies	72
	8.3	Samenvatting casestudies	73
		8.3.1 Bestuursakkoord	73
		8.3.2 Besteding van Prestatieboxmiddelen	75
9	Documentenonderzoek		77
	Bijlage 1:	Items enquêteonderzoek	85
	Bijlage 2:	Steekproeftrekking	103
	Bijlage 3:	Specificatie 'meten opbrengsten VVE-programma'	105
	Bijlage 4:	Interviewleidraad casestudies	107
	Bijlage 5:	Beschrijving casestudies	111
	Bijlage 6:	Scorelijst documentenonderzoek	141
	Bijlage 7:	Resultaten documentenonderzoek	145

Voorwoord

Deze rapportage heeft betrekking op een vervolgonderzoek dat onlangs werd uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De aanleiding tot het onderzoek was de wens van het ministerie te achterhalen of het kennisniveau en de meningen van schoolbesturen en schoolleiders over het Bestuursakkoord en de Prestatiebox veranderd zijn sinds de nulmeting van 2012 en wat over het Bestuursakkoord en de Prestatiebox terug te vinden is in jaarverslagen en meerjarige strategische beleidsplannen van schoolbesturen.

Het veldonderzoek werd uitgevoerd op drie manieren; via een vragenlijstonderzoek (enquête), via een diepteonderzoek door middel van casestudies en tenslotte via een documentenonderzoek naar jaarverslagen en beleidsplannen. De enquête was bedoeld voor het peilen van de mening over de nota's en de Prestatiebox en de werking ervan in de praktijk van twee groepen betrokkenen: schoolbesturen en schoolleiders. De casestudies waren bedoeld om zoveel mogelijk te weten te komen over motieven, behoeften en situaties in het veld en over de wijze waarop men werkt aan de doelen uit het Bestuursakkoord en over de besteding van de daarvoor beschikbaar gestelde middelen. Het doel van de deskresearch naar de jaarstukken van schoolbesturen was inzicht te krijgen in hoeverre deze documenten inzicht geven in de inzet van Prestatieboxgelden met het oog op de Bestuursakkoorddoelen.
Door de enquête, de casestudies en het documentenonderzoek met elkaar in verband te brengen ontstaat er een zo compleet mogelijk beeld van de uitwerking van het beleid en de maatregelen in de praktijk.
Het onderzoek werd rond de zomer van 2013 uitgevoerd door het Kohnstamm Instituut en de CED-Groep.

Met dank aan alle respondenten en geïnterviewden voor hun medewerking aan het onderzoek.

Samenvatting

De regering heeft als belangrijkste onderwijsambitie voor het primair onderwijs geformuleerd dat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Daarvoor moeten de prestaties van de leerlingen over de hele linie omhoog. Deze beleidsprioriteiten zijn uitgewerkt in de actieplannen Basis voor Presteren en Leraar 2020 - een krachtig beroep!, en - aanvullend - voor het (voortgezet) speciaal onderwijs in het wetsvoorstel Kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs. Om deze ambities te realiseren, hebben het kabinet en de PO-Raad begin 2012 een Bestuursakkoord ondertekend waarin zij prestatieafspraken hebben gemaakt over verhoging van de onderwijsopbrengsten en versterking van de professionalisering in het primair onderwijs. Het Bestuursakkoord bevat afspraken op sectorniveau. Het is aan de individuele schoolbesturen en hun scholen eigen keuzes te maken in het kader van het eigen meerjarenplan.
Onderdeel van de afspraken is dat schoolbesturen extra geld ontvangen via de zogenaamde *Prestatiebox* en zelf kunnen bepalen voor welke doelen uit het Bestuursakkoord ze dit geld op hun scholen willen gebruiken. Deze middelen hebben de functie van een hefboom, bedoeld om de ambities van scholen kracht bij te zetten. Schoolbesturen worden opgeroepen om, naast het geld uit de Prestatiebox, ook hun lumpsum te benutten om in te zetten op de doelstellingen uit het Bestuursakkoord. De ambities uit het Bestuurakkoord sluiten aan bij de reguliere kerntaken van de schoolbesturen.
De Prestatiebox is een nieuw beleidsinstrument en daarom is het voor het Ministerie van OCW en voor de PO-Raad van belang te weten wat scholen en schoolbesturen weten en vinden van het actieplan en het Bestuursakkoord, of het instrument Prestatiebox invloed heeft op het handelen van scholen en schoolbesturen en zo ja, hoe en voor welke ambities uit het Bestuursakkoord de Prestatiebox wordt ingezet.

In 2012 is dit voor de eerste maal nagegaan; het voorliggende rapport gaat over de vervolgmeting van 2013. De informatie hierover is verzameld via een deels digitaal en deels telefonisch afgenomen enquête bij ruim 250 schoolleiders en bijna 90 schoolbesturen en tijdens gesprekken met nog eens zes besturen en zes schoolleiders. Tenslotte is in een apart onderzoeksdeel nagegaan of jaarverslagen en meerjarige strategische beleidsplannen nog aanvullende informatie opleveren.

In onderstaande tekst worden de onderzoeksvragen beknopt beantwoord.

In hoeverre zijn schoolbesturen en scholen bekend met het Bestuursakkoord?
Uit de vervolgmeting in 2013 blijkt dat schoolbestuurders in hoge mate bekend zijn met het Bestuursakkoord; schoolleiders zijn dat in mindere mate.

In hoeverre onderschrijven schoolbesturen en scholen de doelen van het Bestuursakkoord?
Zowel schoolbestuurders als ook schoolleiders zijn het doorgaans (helemaal) eens met de ambities uit het Bestuursakkoord. Zo onderschrijven ze dat er meetbare doelen voor taal- en rekenonderwijs opgesteld moeten worden, dat er opbrengstgericht gewerkt hoort te worden en dat excellente leerlingen een uitdagend aanbod aangereikt moeten krijgen. Verder onderschrijven beide groepen in hoge mate dat leerkrachten bekwaam moeten zijn in het omgaan met verschillen in de klas en in het opbrengstgericht werken en ook dat ze moeten voldoen aan bepaalde bekwaamheidseisen. Iets minder positief staat men tegenover het transparant maken van leeropbrengsten. Ook het meten van opbrengsten in het kleuteronderwijs op scholen met veel gewichtenleerlingen vindt minder vaak bijval in beide respondentengroepen.
Schoolbestuurders en schoolleiders vinden in meerderheid dat het Bestuursakkoord en de Prestatiebox scholen gerichter aan de Bestuursakkoorddoelen laten werken en hen meer bewust maakt van de landelijke doelen en daarvoor draagvlak creëert.

Hoe heeft het Bestuursakkoord de agenda en de doelen van schoolbesturen en scholen bepaald?
De agenda van schoolbesturen wordt voor een zeker deel bepaald door het Bestuursakkoord, omdat vanwege het Bestuursakkoord er nieuwe beleidsonderwerpen geagendeerd zijn. Het betreft dan voornamelijk de professionalisering van de schoolleider en van leerkrachten, opbrengstgericht werken en een specifiek aanbod voor excellente leerlingen. Dit zijn (samen met ouderbetrokkenheid) ook de onderwerpen die schoolbesturen het meest frequent in hun meerjarige strategische beleidsplan opnemen en schoolleiders in hun schoolplan. Concrete doelen hieromtrent worden in die beleidsplannen veelal niet door schoolbesturen geformuleerd, maar als daarvan wel sprake is, dan gaat het weer om de vijf al eerder genoemde Bestuursakkoorddoelen. Schoolleiders maken echter vaak wel een vertaalslag in hun schoolplan. De doelen worden vaak wel besproken met schoolleiders en leraren, maar daarbij wordt vaak geen inspraakmogelijkheid geboden. Men gaat vooral met die vijf Bestuursakkoorddoelen schooljaar 2013-2014 aan de slag; personeelsbeleid is een zesde topic.
Het Bestuursakkoord heeft dus nieuwe onderwerpen op de agenda van besturen en scholen geplaatst, maar vaker nog zeggen besturen en scholen dat ze met de doelen van het Bestuursakkoord al bezig waren en dat er hooguit sprake is van intensivering van hun aandacht voor die onderwerpen vanwege het Bestuursakkoord. Opnieuw gaat het dan vaak om genoemde doelen.
Het merendeel van de schoolleiders is het afgelopen jaar bezig geweest met hun professionalisering en ze richten zich daarbij veelal op de aan hen gestelde bekwaamheidseisen.

Hoe wordt de Prestatiebox door schoolbesturen en scholen ervaren?
De Prestatiebox is in hoge mate bekend, zij het bij schoolbestuurders meer dan bij schoolleiders, en wordt door bijna allen als (heel) positief ervaren. De Prestatiebox wordt als stimulerend gezien en ook als een instrument om administratieve rompslomp te verminderen. De principes van de Prestatiebox (meer inspanning, dan ook meer geld; bureaucratiereductie) worden door de meeste besturen en schoolleiders toegejuicht.
Schoolbesturen zijn ermee bekend dat zij in het jaarverslag verantwoording moeten afleggen over de besteding van de Prestatieboxgelden en hebben daartoe veelal een bijlage in het jaarverslag opgenomen.

Hoe verloopt de besluitvorming rondom de verdeling van de Prestatieboxgelden?
Schoolleiders hebben meestal wel de mogelijkheid van inspraak gehad bij de beslissing in hun bestuur waaraan het geld van de Prestatiebox gespendeerd zal worden. Zelf geven ze hun team wat minder vaak die gelegenheid, maar schoolleiders bespreken het wel met hun leerkrachten.
De afspraken over de besteding van de extra Prestatieboxmiddelen zijn lang (nog) niet altijd in de meerjarige strategische beleidsplannen of de schoolplannen terug te vinden.

Wordt de Prestatiebox gekoppeld aan verwezenlijking van doelstellingen uit de Bestuursakkoorden?
Besturen zetten de Prestatieboxgelden veelal in voor de realisering van de Bestuursakkoorddoelen. Schoolleiders zeggen iets minder vaak dat deze gelden daarvoor worden ingezet. De middelen zijn doorgaans in schooljaar 2012-2013 al op deze wijze besteed. School aan Zet helpt volgens schoolbestuurders in ongeveer de helft van de gevallen bij het uitwerken van de schoolambities, volgens schoolleiders is dit in een derde van de gevallen zo. De tevredenheid over de inzet van School aan Zet is wisselend, zo blijkt uit de gevoerde gesprekken. Een deel van de besturen en de schoolleiders vindt dat de overheid zich door middel van School aan Zet te veel bemoeit met hun werkwijze. In afnemende volgorde van belangrijkheid (aantal keren door schoolbesturen genoemd) wordt de Prestatiebox besteed aan de volgende Bestuursakkoorddoelen: professionalisering van leerkrachten, opbrengstgericht werken, professionalisering van de schoolleider, aanbod voor excellente leerlingen, personeelsbeleid, cultuureducatie en

tenslotte opbrengstgericht werken in de VVE en ouderbetrokkenheid. In grote lijnen komt dit overeen met wat schoolleiders aangeven.
De middelen van de Prestatiebox maken volgens besturen en schoolleiders een versnelling van de realisering van de Bestuursakkoorddoelen mogelijk. Men werkte er al aan met eigen lumpsummiddelen, maar door de Prestatiebox kan er nu meer. De Prestatiebox maakt dus wel enigszins verschil uit in de mate waarin wordt gewerkt aan de Bestuursakkoorddoelen.

Wat zijn aansprekende voorbeelden van benutting van de Prestatiebox?
Aansprekende voorbeelden worden niet in extenso genoemd. Wat wel vermeld wordt, betreft professionaliseringsmogelijkheden zoals op het gebied van hoogbegaafden, techniek, versterking leiderschap ten behoeve van leerkrachten, nieuwe methoden, LD-leerkrachten, SEN, master passend onderwijs, sociale vaardigheden van leerlingen en handelingsgericht werken.

In hoeverre heeft men meetbare doelen geformuleerd ter verbetering van leerlingresultaten op het gebied van taal en rekenen?
Doorgaans heeft men indicatoren opgesteld om te kunnen nagaan of leerlingresultaten op het gebied van taal en rekenen (en soms ook andere vakken) verbeteren. Schoolbestuurders zijn hierover wat stelliger dan schoolleiders. Altijd wordt daarbij een norm gehanteerd; veelal is dat de ondergrens die de Inspectie stelt, het landelijk gemiddelde of het langjarig gemiddelde van de eigen school. Schoolbesturen maken in de overgrote meerderheid afspraken met hun scholen over het verbeteren van taal- en rekenprestaties (ook hierover zijn de schoolleiders wat minder uitgesproken). Ze doen dit meestal met al hun scholen, maar een deel van de besturen maakt zulke afspraken met slechts sommige scholen.
De helft van de schoolleiders stelt dat er geen opbrengsten van een VVE-programma worden gemeten. Schoolleiders geven aan wel beleid te hebben om te stimuleren dat ouders thuis activiteiten ondernemen die het leren ondersteunen, maar dit wordt doorgaans niet in een ouderovereenkomst vastgelegd.

In hoeverre heeft men een meetbaar aanbod dat is gericht op hoogbegaafde en excellente leerlingen?
De meeste schoolbesturen geven te kennen al langere tijd een specifiek op hoogbegaafde of excellente leerlingen gericht aanbod te hebben. Een enkel bestuur is ermee gestart naar aanleiding van het Bestuursakkoord. Meestal bestaat dat aanbod eruit dat er gedifferentieerd wordt in de klas of dat er een groep overgeslagen kan worden. Een schoolgebonden of bovenschoolse plusgroep komt ook vaak voor.

In hoeverre weet men dat de Prestatiebox ook bedoeld is voor cultuureducatie?
Beide respondentengroepen zijn doorgaans op de hoogte met het doel van cultuureducatie in de Prestatiebox, zij het dat dit bij schoolbestuurders wat vaker het geval is.

Heeft bestuursgrootte invloed op de kennis van, de mening over en het gebruik van de Prestatiebox en het Bestuursakkoord bij schoolbesturen?
Bestuursgrootte heeft bij de meeste vragen uit de enquête geen significante invloed. Als daarvan wel sprake is, dan zijn het vaak de kleine besturen die minder kennis hebben, iets minder vaak doen of minder tevreden zijn over een bepaald aspect. Voorbeelden hiervan zijn de bekendheid met de inhoud van het Bestuursakkoord of Prestatiebox, het op de agenda zetten of opnemen in het meerjarig strategisch beleidsplan van bepaalde nieuwe beleidsonderwerpen naar aanleiding van het Bestuursakkoord (bijvoorbeeld opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en schoolleiders) of het onderschrijven van bepaalde Bestuursakkoorddoelen en Prestatieboxprincipes. Kleine besturen zetten verder significant minder vaak dan middelgrote en grote schoolbesturen de Prestatiebox in voor bepaalde

Bestuursakkoorddoelen (wederom: opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en schoolleiders).
Grote besturen wijken in positieve zin ('meer') wezenlijk van het gemiddelde af op aspecten als het geven van geïntensiveerde aandacht aan bepaalde beleidsonderwerpen, het reeds besloten hebben over waaraan de Prestatieboxgelden te besteden en afspraken maken met School aan Zet. Ze zijn verder significant vaker bekend met het doel van de cultuureducatie in de Prestatiebox. Om een uitdagend aanbod te geven aan hoogbegaafde of excellente leerlingen, maken grote en middelgrote besturen vaker gebruik van bovenschoolse plusgroepen of een Leonardo-groep.

Hebben bestuursgrootte, schoolgrootte en aandeel van gewichtenleerlingen invloed op de kennis van, de mening over en het gebruik van de Prestatiebox bij schoolleiders?
Schoolgrootte doet er bij de gestelde vragen nauwelijks toe: er zijn weinig significante verschillen aantoonbaar tussen kleine, middelgrote en grote scholen.
Wat betreft bestuursgrootte: bij schoolleiders van grote besturen lijkt er vaker sprake van positieve scores dan bij schoolleiders van kleine besturen. Dit spoort dus met het beeld dat we hiervoor schetsten voor de besturen zelf. Voorbeelden zijn de bekendheid met het Bestuursakkoord en de Prestatiebox, meer aandacht voor opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en de geringere mate van inspraak die schoolleiders hebben bij besturen en geven aan hun eigen teamleden. Voor kleine besturen lijkt de Prestatiebox belangrijker om aandacht te (kunnen) geven aan de onderwerpen van het Bestuursakkoord dan voor grote(re) besturen, aldus hun schoolleiders. Verder meten schoolleiders van kleine besturen wezenlijk minder vaak de opbrengsten van een bepaald VVE-prpgrarnma en worden ouders minder gestimuleerd thuis leerprestatiebevorderende activiteiten te ondernemen. Schoolleiders van kleine schoolbesturen maken voorts eerder gebruik van schoolgebonden plusgroepen dan van bovenschoolse plusgroepen, als zij tegemoet willen komen aan de specifieke behoeften van getalenteerde leerlingen.
Schoolleiders van scholen met veel gewichtenleerlingen onderschrijven de Bestuursakkoordambities vaker dan hun collega's op andere scholen. Ook meten zij vaker de opbrengst van een bepaald VVE-programma. Ouders worden door deze subgroep van schoolleiders vaker gestimuleerd thuis met hun kind schoolse activiteiten te ondernemen. Er is bij hen minder vaak sprake van een specifiek aanbod voor getalenteerde leerlingen.

Welke ontwikkeling is waar te nemen bij schoolbesturen en schoolleiders in hun meningen over het Bestuursakkoord en de Prestatiebox en het gebruik van de Prestatiebox (2013 versus 2012)?
Over het algemeen is er niet zo veel verschil tussen de scores die schoolbesturen en schoolleiders in 2012 te zien gaven en die ze in 2013 halen. Er is getoetst of ogenschijnlijk grote(re) verschillen tussen beide metingen ook statistisch significant zijn; pas dan is er sprake van een wezenlijk verschil. Hieronder volgt een opsomming van de boven toeval verheven verschillen tussen beide jaren:

- De bekendheid met de inhoud van het Bestuursakkoord is in 2013 bij schoolbestuurders duidelijk toegenomen ten opzichte van 2012;
- Er zijn vanwege het Bestuursakkoord in 2013 vaker nieuwe beleidsonderwerpen op de bestuursagenda gezet dan in 2012;
- Schoolleiders noteren vaker in hun schoolplan concrete doelen naar aanleiding van het Bestuursakkoord; zij bespreken die doelen ook vaker met hun team;
- Het is in 2013 al vaker besloten waarvoor de extra financiën vanuit de Prestatiebox zullen worden ingezet. De afspraken hierover worden echter minder vaak in beleidsplannen neergelegd;
- Verder onderschrijven zowel schoolbestuurders als schoolleiders nu wat minder vaak de Bestuursakkoordambitie aangaande het openbaar maken van leeropbrengsten van hun scholen;

- Schoolleiders zijn er in 2013 minder vaak vóór dat scholen met gewichtenmiddelen doelen stellen in de kleutergroepen en daar ook de leeropbrengsten meten;
- Schoolleiders zijn het in 2013 vaker eens met de stelling dat alle leerkrachten bekwaam moeten zijn in het omgaan met verschillen in de klas;
- Schoolleiders zijn positiever gaan denken over het voldoen aan de vigerende bekwaamheidseisen voor hun eigen functiegroep;
- Bovendien zijn schoolleiders anno 2013 beter geïnformeerd over het doel van cultuureducatie in de Prestatiebox dan een jaar eerder;
- Schoolleiders oordelen gunstiger als het gaat om hun gerichtheid op de voor hen geldende bekwaamheidseisen bij hun professionalisering; schoolleiders hebben hun professionalisering daar naar eigen zeggen in 2013 ten opzichte van 2012 vaker op gericht (ook al zeggen schoolbestuurders van niet);
- Schoolbestuurders geven in 2013 vaker aan dat er 'al langere tijd' een specifiek op excellente of hoogbegaafde leerlingen gericht aanbod is;
- Er is bij beide respondentengroepen nu een afname ten opzichte van 2012 te constateren wat betreft de mate waarin de Prestatiebox als doeltreffend of inspirerend ervaren wordt, terwijl men tegenwoordig ook minder vaak de Prestatiebox als instrument ziet om schoolbesturen in positie te brengen;
- De Prestatiebox lijkt voor zowel schoolbestuurders als voor schoolleiders er in 2013 meer toe te doen dan in 2012.

Welke toelichting en verklarende achtergrondinformatie geven respondenten bij de scores op de vragenlijst?
Aanvullend op het kwantitatieve deel van de opdracht zijn zes casestudies verricht. Via interviews met schoolbestuurders en schoolleiders uit verschillende soorten besturen is verdiepende informatie gezocht over waardering en gebruik van Bestuursakkoord en Prestatiebox.
In de cases werkt men op zowel bestuurs- als schoolniveau aan *nagenoeg alle* ambities uit het Bestuursakkoord. Dit vloeit echter veelal *niet direct* voort uit het Bestuursakkoord. Men was er zelf al eerder mee bezig, vanuit eigen keuzes in bestuurs- en schoolbeleid. Soms zijn de ambities waar men in de cases al aan werkte wel door het akkoord versterkt. Dat wil zeggen: besturen en scholen vinden er een bevestiging in of er gaat een stimulerende/versnellende werking van uit.
De aandacht die OCW en de PO-raad hebben gegeven aan het Bestuursakkoord en de Prestatiebox is in de cases gewaardeerd, men heeft gebruik gemaakt van de informatie die verspreid is. Over de waarde van het stimuleringsprogramma School aan Zet zijn de meningen echter verdeeld. Enkele schoolleiders zien ook wel positieve kanten aan het ondersteuningsprogramma; het draagt bijvoorbeeld bij aan bewustwording en het biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van kennis van andere scholen. Andere schoolleiders en bestuurders vinden dat dit programma geen toegevoegde waarde heeft en een onnodige inbreuk maakt op de vrijheid van het onderwijsveld om zelf te bepalen waar en bij wie men ondersteuning zoekt.
Het grootste deel van de Prestatieboxmiddelen is door de bestuurders ingezet voor *professionalisering* op diverse gebieden en voor stimulering van opbrengstgericht werken. Daarnaast zetten bestuurders de middelen in voor bijvoorbeeld aanschaf van leermiddelen. Ook de schoolleiders zetten het grootste deel van de Prestatieboxmiddelen in voor professionalisering, bijvoorbeeld op thema's als woordenschatonderwijs, leesonderwijs en opbrengstgericht werken.
Voor bijna alle cases geldt dat de Prestatieboxmiddelen impact hebben gehad op hun handelen. Als deze middelen er niet waren geweest, dan zouden ambities niet zo intensief of snel zijn opgepakt; men zou in tijd en kwaliteit minder ver zijn met het verwezenlijken ervan.

Voor de toekomst hebben de geïnterviewde bestuurders en schoolleiders nog de volgende wensen:

- middelen binnen schoolbesturen zelf inzetten en niet via programma's als School aan Zet;
- echte autonomie verlenen; ruimte krijgen om doelstellingen op eigen manier te realiseren;
- stabiliteit en rust creëren, tijd geven voor veranderingen;
- meer structurele bekostiging om de ambities waar te maken.

Hoewel dus de middelen gewaardeerd worden, is een deel van de bestuurders van mening dat ze eigenlijk niet nodig zouden moeten zijn omdat je in staat moet zijn het onderwijs ook zonder extra middelen goed vorm te geven en kwaliteit te leveren. Beter zou zijn te werken met een structurele bekostiging; te meer omdat zoals één van de bestuurders aangeeft de hele '*engineering*' van dit soort regelingen veel geld en energie kost. De schoolleiders zijn in het algemeen positiever. Zij vinden de Prestatiebox een mooi stimuleringsmiddel mits het kader voldoende ruimte laat voor eigen accenten.

Welke informatie geven jaarverslagen en meerjarige strategische beleidsplannen over de inzet van Prestatieboxgelden?

Tenslotte is er nog een apart onderzoek verricht haar de inhoud van jaarverslagen van 2011 en 2012 en de meest recente meerjarige strategische beleidsplannen met het oog op het opsporen van de inzet van Prestatieboxmiddelen en de aandacht voor de doelen uit het Bestuursakkoord. Ongeveer een derde van de jaarverslagen over 2012 bevat een aparte bijlage Verantwoording Prestatiebox. In tweederde van de gevallen wordt er in de hoofdtekst van het jaarverslag 2012 concreet gerapporteerd over de inzet van de Prestatieboxmiddelen. Het gaat dan het meest frequent om professionalisering van leerkrachten en opbrengstgericht werken. In een klein deel van de jaarverslagen 2012 wordt gespecificeerd welk deel van de Prestatieboxgelden waaraan wordt besteed.

In driekwart van deze jaarverslagen wordt (ook) indirect gerapporteerd over het werken aan de doelen uit het Bestuursakkoord; dit is een kwart méér dan in 2011. Opbrengstgericht werken, professionalisering van leraren, een specifiek aanbod voor excellente leerlingen, ouderbetrokkenheid en personeelsbeleid zijn in 2012 de onderwerpen waaraan vaak wordt gerefereerd.

In ongeveer de helft van de jaarverslagen over 2011 – toen er nog geen sprake was van de Prestatiebox – wordt toch ook al (indirect) gerapporteerd over opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren. Ook het specifiek aanbod voor excellente leerlingen komt dan al regelmatig naar voren. In een kwart van deze oudere jaarverslagen wordt aangegeven hoeveel geld aan de thema's besteed wordt die later als Bestuurs-akkoorddoelen te boek zouden komen te staan.

De meeste meerjarige strategische beleidsplannen zijn opgesteld vóór dat er sprake was van de Prestatiebox (2011 of eerder). Toch zijn ook dan al thema's terug te vinden die later terug zouden komen in het Bestuursakkoord. Het gaat dan vooral om opbrengstgericht werken, professionalisering van leraren, ouderbetrokkenheid, een specifiek aanbod voor excellente leerlingen, professionalisering van schoolleiders en personeelsbeleid. In een deel van de gevallen zijn er dan SMART geformuleerde doelen opgesteld.

Er zijn in het documentenonderzoek maar weinig verschillen aangetroffen tussen grotere en kleinere besturen. Kleine schoolbesturen rapporteren minder vaak dan andere besturen concreet over de inzet van Prestatieboxgelden in hun jaarverslag 2012, terwijl grote besturen (daarenboven) vaker dan kleine(re) besturen op indirecte wijze vermelden te werken aan de Bestuursakkoorddoelen, zonder specifieke verwijzing naar de Prestatiebox. Verder specificeren grote besturen vaker hoeveel geld aan welke (Bestuursakkoord)doelen wordt besteed.

Opvallend was dat kleine schoolbesturen zelden een meerjarig strategisch beleidsplan aanleverden. De vergelijking richtte zich wat betreft deze plannen dan ook op middelgrote en grote schoolbesturen, maar ook in deze twee groepen beleidsplannen was er maar weinig verschil te ontdekken. Hooguit laten middelgrote schoolbesturen iets vaker in hun strategisch beleidsplan zien met de beleidscyclus (PDCA-cyclus) te werken dan grote schoolbesturen dat doen.

1 Achtergrond van het onderzoek

1.1 Inleiding

Het vorige kabinet heeft als belangrijke onderwijsambitie voor het primair onderwijs geformuleerd dat de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Daarvoor moeten de prestaties van de leerlingen over de hele linie omhoog. Deze beleidsprioriteiten zijn uitgewerkt in de actieplannen Basis voor Presteren en Leraar 2020 - een krachtig beroep! en - aanvullend - voor het (voortgezet) speciaal onderwijs in het wetsvoorstel Kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs. Om deze ambities te realiseren, hebben het kabinet en de PO-Raad begin 2012 een Bestuursakkoord ondertekend waarin zij prestatieafspraken hebben gemaakt over verhoging van de onderwijsopbrengsten en versterking van de professionalisering in het primair onderwijs. Het Bestuursakkoord bevat afspraken op sectorniveau. Het is aan de individuele schoolbesturen en hun scholen eigen keuzen te maken in het kader van het eigen meerjarenplan. De bedoeling is wel dat die keuzen passen bij de doelstellingen in het Bestuursakkoord.
Onderdeel van de afspraken is dat schoolbesturen extra geld ontvangen via de Prestatiebox en zelf kunnen bepalen voor welke doelen uit het Bestuursakkoord ze dit geld op hun scholen willen gebruiken. Deze middelen hebben de functie van een hefboom, bedoeld om de ambities van scholen kracht bij te zetten. Schoolbesturen worden verondersteld om, naast het geld uit de Prestatiebox, ook hun lumpsum te benutten om in te zetten op de doelstellingen uit het Bestuursakkoord. De ambities uit het Bestuursakkoord sluiten aan bij de reguliere kerntaken van de schoolbesturen.
Besturen hebben bestedingsvrijheid bij de inzet van middelen uit de Prestatiebox. Deze middelen zullen niet worden teruggevorderd als blijkt dat ze niet voor de doelen zijn ingezet waarvoor ze beschikbaar zijn gesteld. Wel zijn besturen te allen tijde verplicht aanvullende informatie te verstrekken over hun ambities en doelstellingen, resultaten en daarvoor ingezette middelen.
De Prestatiebox is een nieuw beleidsinstrument en daarom is het voor de directie PO van het ministerie van OCW van belang te weten wat scholen en schoolbesturen weten en vinden van het Actieplan en het Bestuursakkoord, of het instrument Prestatiebox invloed heeft op het handelen van scholen en schoolbesturen en zo ja, hoe de Prestatiebox wordt ingezet en voor welke ambities uit het Bestuursakkoord.

Na een nulmeting in 2012 is er voorzien in een vervolgmeting in 2013, het onderwerp van deze rapportage.

1.2 Opbouw van het rapport

Na dit inleidende hoofdstuk, waarin de aanleiding, de onderzoeksvragen en het onderzoeksontwerp worden toegelicht, worden in de volgende hoofdstukken de antwoorden op de in § 1.3 gestelde onderzoeksvragen geformuleerd. Informatie over de methode van onderzoek en responsgegevens zijn te vinden in § 1.4.
In de *hoofdstukken 2 tot en met 7* worden per onderzoeksvraag de resultaten voor schoolbestuurders en schoolleiders weergegeven en statistisch op achtergrondkenmerken geanalyseerd. Ook wordt in elk van die hoofdstukken er een vergelijking met de meting van 2012 gemaakt. De vergelijking tussen beide metingen gebeurt doorgaans door de scores naast elkaar te leggen en dan te vergelijken. Op sommige items is nog verder ingezoomd en zijn de verschillen statistisch getoetst. Aan het einde van deze hoofdstukken komt de onderlinge samenhang tussen schoolbestuurders en schoolleiders nog aan de orde. *Hoofdstuk 8* bevat de samenvatting van de belangrijkste resultaten uit de casestudies. Het onderwerp van *hoofdstuk 9* betreft de bevindingen uit het documentenonderzoek.
Dit rapport is aangevuld met een aantal bijlagen. Ze bevatten onder andere de items van de digitale of telefonische enquête (*bijlage 1*), de verantwoording van de steekproeftrekking (*bijlage 2*) en een nadere uitwerking van één van de items (*bijlage 3*). *Bijlage 4* en *5* gaan over de casestudies: respectievelijk de interviewleidraad en de casebeschrijvingen. De laatste twee bijlagen betreffen de scorelijst die voor het documentenonderzoek is gebruikt (*bijlage 6*) en de daarmee verzamelde, gepercenteerde scores (*bijlage 7*).

1.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag die door het ministerie voor dit onderzoek werd geformuleerd is: Wat *weten en vinden* schoolbesturen en scholen van het Bestuursakkoord en de Prestatiebox en wat *doen* ze er mee? In 2012 werden vrijwel dezelfde vragen aan beide groepen respondenten voorgelegd, waardoor de ontwikkelingen op dit vlak gevolgd kunnen worden. De hoofdvraag is geoperationaliseerd in een aantal subvragen:

1. In hoeverre zijn schoolbesturen en scholen bekend met het Bestuursakkoord?
2. In hoeverre onderschrijven schoolbesturen en scholen de doelen van het Bestuursakkoord?
3. Hoe heeft het Bestuursakkoord de agenda en de doelen van schoolbesturen en scholen bepaald?
4. Hoe wordt de Prestatiebox door schoolbesturen en scholen ervaren?
5. Hoe verloopt de besluitvorming rondom de verdeling van de Prestatieboxgelden?
6. Wordt de Prestatiebox gekoppeld aan verwezenlijking van doelstellingen uit de Bestuursakkoorden?
7. Wat zijn aansprekende voorbeelden van benutting van de Prestatiebox?
8. In hoeverre heeft men meetbare doelen geformuleerd ter verbetering van leerlingresultaten op het gebied van taal en rekenen?
9. In hoeverre heeft men een meetbaar aanbod dat is gericht op hoogbegaafde en excellente leerlingen?
10. In hoeverre wordt de Prestatiebox gebruikt voor cultuureducatie?

Omdat verondersteld is dat er bij dit type vragen een bepaalde invloed kan uitgaan van achtergrondkenmerken van schoolbesturen en scholen, zoals bestuursgrootte, schoolgrootte en samenstelling van het leerlingenpubliek (voor toelichting zie § 1.4.3) zijn bovendien de volgende onderzoeksvragen toegevoegd:

11. Welke invloed heeft bestuursgrootte op de kennis van, de mening over en het gebruik van de Prestatiebox en het Bestuursakkoord bij schoolbesturen?
12. Welke invloed hebben bestuursgrootte, schoolgrootte en aandeel van gewichtenleerlingen op de kennis van, de mening over en het gebruik van de Prestatiebox bij schoolleiders?

Omdat dit onderzoek grotendeels met hetzelfde meetinstrument bij dezelfde groepen respondenten voor een tweede keer werd verricht, is het mogelijk een vergelijking te maken met de nulmeting van 2012. De onderzoeksvraag die bij deze tweede meting extra beantwoord moest worden, luidt:

13. Welke ontwikkeling is waar te nemen bij schoolbesturen en schoolleiders in hun meningen over het Bestuursakkoord en de Prestatiebox en het gebruik van de Prestatiebox (2013 versus 2012)?

Aanvullend zijn, net als in 2012, casestudies verricht, waarbij de volgende onderzoeksvraag leidend was:

14. Welke toelichting en verklarende achtergrondinformatie geven respondenten bij de scores op de vragenlijst?

In aansluiting op dit vervolgonderzoek verrichten de CED-Groep en het Kohnstamm Instituut een dossieronderzoek naar de jaarverslagen en meerjarige strategische beleidsplannen van schoolbesturen. Hierin staat de vraag centraal wat er over het Bestuursakkoord en de Prestatiebox in deze documenten terug te vinden is (qua verantwoording en qua beleid).

15. Welke informatie geven jaarverslagen en meerjarige strategische beleidsplannen over de inzet van Prestatieboxgelden?

1.4 Methode van onderzoek

Het veldonderzoek werd – net als in 2012 – op twee manieren uitgevoerd: via een vragenlijstonderzoek (enquête) en een diepteonderzoek door middel van casestudies. De enquête was gericht op het peilen van de mening over 'het Bestuursakkoord en de Prestatiebox en de werking ervan in de praktijk' en wel bij twee groepen betrokkenen: schoolbesturen en schoolleiders. In de casestudies werd in gesprek met schoolbesturen en schoolleiders nader ingegaan op de processen die speelden rond Bestuursakkoord en Prestatiebox.
Nieuw in deze meting was een documentenonderzoek, waarin de jaarverslagen en meerjarige strategische beleidsplannen van schoolbesturen werden doorgelicht met het oog op informatie over de inzet van de Prestatiebox in het kader van de Bestuursakkoorddoelen.
Door de enquête, de casestudies eh het documentenonderzoek met elkaar in verband te brengen ontstaat er een zo compleet mogelijk beeld van de uitwerking van het beleid en de maatregel ih de praktijk.

1.4.1 Enquête

De enquête werd enigszins anders uitgevoerd dan bij de eerste meting, toen de vragenlijst bij alle respondenten telefonisch werd afgenomen. Dit keer werd respondenten (schoolbesturen en schoolleiders) de gelegenheid geboden eerst zelfstandig de vragenlijst digitaal in te vullen. Pas wanneer er geen respons kwam, is men gebeld om de vragenlijst af te nemen. De vragenlijsten voor schoolbesturen en schoolleiders zijn grotendeels hetzelfde gebleven; dit is van belang voor een goede vergelijking over de beide onderzoeksjaren heen. Een enkele keer zijn de antwoordcategorieën iets anders geformuleerd; indien nodig zijn de resultaten van 2012 dah herberekend. Verder zijn enkele nieuwe items toegevoegd; hiervoor is uiteraard geen vergelijkingsmateriaal met 2012 beschikbaar.
Door digitale of telefonische afname van een vragenlijst bij een gestratificeerde representatieve steekproef van scholen en van schoolbesturen werd in korte tijd veel informatie verkregen. In de steekproef van 606 scholen en 210 schoolbesturen, met inclusie van BAO, SBAO en (V)SO, waren in een representatieve verhouding scholen opgenomen die variëren naar bestuursgrootte, naar schoolgrootte en naar samenstelling van het leerlingenpubliek. Van deze drie variabelen werd, zoals eerder vermeld, verondersteld dat ze mogelijk van invloed kunnen zijn op kennis van, mening over en gebruik van de Prestatiebox. Verondersteld werd dat:

(1) in grotere schoolbesturen mogelijk vaker dan in middelgrote en kleine schoolbesturen al op bestuursniveau nagedacht zal zijn over mogelijkheden en gebruik van de Prestatiebox, inclusief communicatie daarover met de scholen;
(2) op grotere scholen vaker schoolleiders zitten met meer beleidsvoerend vermogen dan op middelgrote of kleine scholen (Karstanje et al., 2008[1]) en dat deze schoolleiders vermoedelijk eerder zullen inspelen op beleidsmogelijkheden zoals bedoeld met de Prestatiebox;
(3) op scholen met veel gewichtenleerlingen mogelijk andere thema's binnen de Prestatiebox relevant of aantrekkelijk zullen worden gevonden dan op scholen met weinig of géen gewichtenleerlingen.

Er werden twee vragenlijsten ontwikkeld: één voor schoolbesturen en één voor schoolleiders, die qua inhoud min of meer gelijk waren. Zie voor de items van deze vragenlijsten bijlage 1.
Alle antwoorden werden anoniem verwerkt met behoud van de genoemde kenmerken van de scholen en besturen.

1.4.2 Respons

De vragenlijst voor de besturen werd voorgelegd aan de voorzitter van het schoolbestuur of vertegenwoordiger (algemeen directeur of beleidsmedewerker). De schoolvragenlijst werd voorgelegd aan

[1] Karstanje, P.N., Glaudé, M.T., Ledoux, G. & Verbeek, A.E. (2008). *Beleidsvoerend vermogen van basisscholen; stand van zaken en verklarende factoren.* Amsterdam: SCO Kohnstamm.

de schoolleider of aan een medewerker die kon spreken namens de schoolleider. De respons was evenwichtig verdeeld over de verschillende doelgroepen.

De beoogde respons was 216 schoolleiders en 72 schoolbesturen[2], dit is dus ruim gerealiseerd. Het gerealiseerde aantal is voldoende voor het doen van betrouwbare uitspraken. De respons is representatief voor het onderwijsveld (primair onderwijs en (V)SO). In de steekproef is een verdeling aangehouden van ongeveer 10% S(BA)O en ongeveer 90% regulier basisonderwijs. Er werd een representatieve steekproef getrokken uit het DUO-bestand van 606 scholen (waarbij 206 reserve); daarvan waren 540 scholen voor regulier basisonderwijs en 66 S(BA)O en (V)SO. De steekproef bevatte kleine, grote en middelgrote scholen en besturen in dezelfde verhouding als de totale populatie scholen en besturen. Tijdens de enquête werd deze verdeling bewaakt, zodat de gerealiseerde respons een afspiegeling zou zijn van het te onderzoeken onderwijsveld. Voor een exacte verdeling: zie bijlage 2.

Enquête schoolbesturen

De respons van de schoolbesturen is 41% (86 van de 210). De responsgroep kent een goede spreiding naar samenstelling van het bestuur: zowel besturen van alleen reguliere basisscholen als besturen van zowel reguliere als speciale (basis)scholen komen voor (tabel 1). Grote besturen (elf of meer scholen) zijn in de responsgroep licht oververtegenwoordigd (42%, tabel 2). De functie van de responderende schoolbestuurder is vaak de bestuursvoorzitter (36%) of een algemeen directeur (27%, tabel 3).

Tabel 1 Type scholen binnen het bestuur

BO	57	66.3%
BO SBO	21	24.4%
BO SBO SO VSO	4	4.7%
BO SO	1	1.2%
BO SO VSO	1	1.2%
BO VO SO VSO	1	1.2%
SO VSO	1	1.2%
Totaal	86	100%

Tabel 2 Bestuursgrootte

Klein (1 of 2 scholen)	21	24.4%
Middelgroot (3-10 scholen)	29	33.7%
Groot (11 of meer scholen)	36	41.9%
Totaal	86	100%

Tabel 3 Functie van de respondent

Bestuursvoorzitter	30	35.6%
Algemeen directeur/ bestuurder	22	26.8%
Bestuurslid / directielid	12	14.6%
Bestuursmanager	3	3.7%
Beleidsmedewerker	4	4.9%
Anders	11	13.4%
Totaal	82	100%

[2] Als elke stratificatievariabele drie categorieën kent (groot/midden/klein of hoog/midden/laag) en de celgrootte wordt gesteld op minimaal 8, dan is 216 scholen een voldoende aantal.

Enquête schoolleiders

De respons van de scholen is 42% (253 van 606). Het overgrote deel (90%) van de responderende schoolleiders oefent die functie uit op een 'gewone' basisschool (tabel 4). Het aantal scholen van grote besturen is met 43% licht oververtegenwoordigd (tabel 5). De schoolgrootte is evenwichtig verdeeld over de drie categorieen, elk zo'n 33% (tabel 6). Dit laatste geldt ook in grote lijnen voor de gewichtengroepen (tabel 7).

Tabel 4 Type onderwijs

BAO	227	89.7%
SBAO	10	4.0%
SO	6	2.4%
SO/VSO	8	3.2%
VSO	2	0.8%
Totaal	253	100%

Tabel 5 Bestuursgrootte

Klein (1 of 2 scholen)	69	27.3%
Middelgroot (3-10 scholen)	76	30.0%
Groot (11 of meer scholen)	108	42.7%
Totaal	253	100%

Tabel 6 Schoolgrootte

Klein (≤ 145 leerlingen)	76	33.5%
Middelgroot (146-246 leerlingen)	76	33.5%
Groot (≥247 leerlingen)	75	33.0%
Totaal	227	100%

Tabel 7 Percentage gewichtenleerlingen

<5%	80	35.2%
5% - 33.3%	76	33.5%
>33.3%	71	31.3%
Totaal	227	100%

Volgens ongeveer de helft (48%) van de schoolleiders ontvangt hun school gewichtenmiddelen.

1.4.3 Analysemethoden

Van de scores op de vragenlijsten zijn frequentietabellen gemaakt. De uitkomsten van de vragenlijsten voor schoolleiders zijn vergeleken met de uitkomsten van de besturenvragenlijsten en ook met die van 2012. Grijze staven staan voor de scores behaald in 2012; gekleurde staven voor die van 2013.

Waar mogelijk zijn verschillen tussen schoolleiders en besturen tussen 2012 en 2013 statistisch getoetst. Hiervoor is gebruik gemaakt van een chi-kwadraattoets voor de nominale variabelen en de t-toets voor de ordinaal geschaalde variabelen. Als significantieniveau is $p < 0.5$ gehanteerd.

De antwoorden op de open vragen zijn gecategoriseerd en verwerkt in de besprekingen van de uitkomsten. De meeste items zijn in de digitale vragenlijst of de telefonische interviews zowel aan schoolbestuurders als aan schoolleiders voorgelegd. Dit biedt de mogelijkheid hun antwoordpatronen op hoofdlijnen met elkaar te vergelijken. Aan het eind van elk hoofdstuk worden de antwoorden ten opzichte van elkaar besproken.

1.4.4 Casestudies

Er zijn zes casestudies uitgevoerd. Elke case bestond uit een schoolbestuur en een bij dat bestuur horende schoolleider. In één geval vielen deze functies grotendeels samen (eenpitter).

De cases zijn geselecteerd op basis van informatie uit de bestuursenquête, waarin een vraag was opgenomen over de bereidheid om nadere informatie te geven via een interview. Voldoende respondenten gaven aan dat zij daartoe bereid waren. Bij de selectie is rekening gehouden met spreiding naar bestuursgrootte, regio, urbanisatiegraad en type scholen binnen het bestuur. De betreffende bestuurders zorgden voor een deelnemende schoolleider.

Met de bestuurders en de schoolleiders zijn telefonische interviews gehouden, aan de hand van een interviewleidraad (zie bijlage **4**). De inhoud hiervan wordt nader toegelicht in hoofdstuk 8. De leidraad is vooraf besproken met de opdrachtgever.

De informatie uit de gesprekken is gebundeld in een portret van elke casus.

1.4.5 Documentenonderzoek

Van 50 schoolbesturen die aan de meting van 2013 deelnamen, is bij DUO het jaarverslag over 2011 en over 2012 opgevraagd. Hetzelfde is gedaan voor de schoolbesturen die in 2012 respondeerden. Uiteindelijk zijn er 98 jaarverslagen ontvangen over 2011 en 99 over 2012. Twee exemplaren kwamen te laat voor analyse binnen; eentje is nooit door de school bij DUO aangeleverd.

In de vragenlijst van 2013 is bovendien aan schoolbesturen gevraagd om het meest recente meerjarige strategische beleidsplan mee te sturen. Dit is door 26 schoolbesturen toegezegd, maar in slechts negen gevallen daadwerkelijk gedaan. Door na te bellen, te mailen en websites van scholen te doorzoeken zijn er uiteindelijk nog 30 documenten bijgekomen, zodat er 39 beschikbaar waren voor analyse. De bedoeling was oorspronkelijk 50 beleidsplannen te analyseren, 25 van de steekproef uit meting 2012 en 25 van de steekproef uit meting 2013 en dan zoveel mogelijk verspreid over de drie categorieën van de bestuursgrootte. In overleg met de opdrachtgever is er besloten niet nog méér tijd te investeren om de laatste tien documenten ook nog te ontvangen.

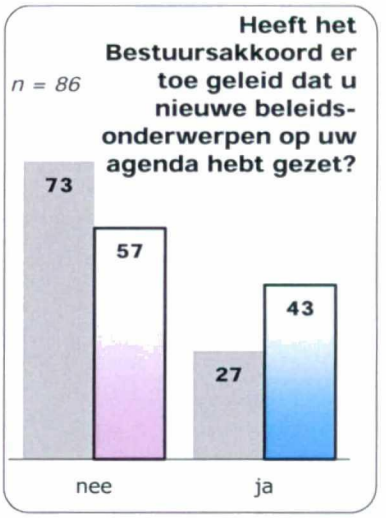
Voor het documentenonderzoek is een scorelijst opgesteld, die de deelvragen voor dit onderzoeksdeel operationaliseerden. De scorelijst is ter goedkeuring aangeboden aan de opdrachtgever en na enige aanpassingen digitaal beschikbaar gemaakt voor het scoren. Elk schoolbestuur kreeg daartoe een nummer toegekend. Op de honderd scoreformulieren konden zowel de resultaten van de screening van het jaarverslag 2012, jaarverslag 2011 en het meest recente meerjarige strategische beleidsplan genoteerd worden. De scores zijn geteld en de uitkomsten zijn verwerkt in de hoofdstukken die gaan over de enquêteresultaten.

2 Bestuursakkoord

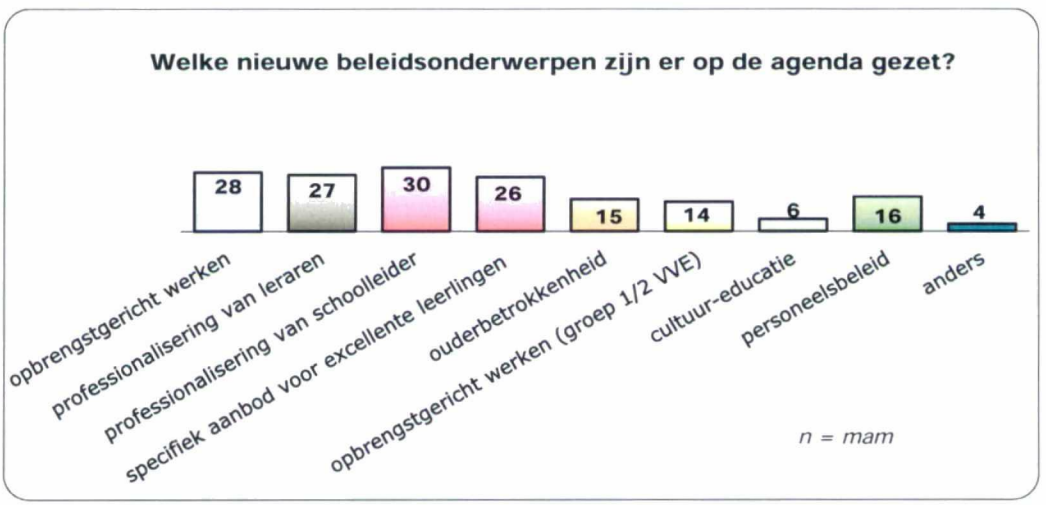
In dit hoofdstuk en de volgende hoofdstukken geven we de uitkomsten weer van de enquête en de analyse van de jaarverslagen en de beleidsplannen. Bij de enquêteresultaten laten we zoveel mogelijk steeds zowel de resultaten uit 2012 als uit 2013 zien. De resultaten uit 2012 zijn in de grafieken in grijs weergegeven. Steeds worden eerst de resultaten van de schoolbesturen vermeld en daarna die van de schoolleiders (over dezelfde onderwerpen). In elke grafiek staat vermeld op welk aantal respondenten de gegevens betrekking hebben ('de vermelding mam' betekent 'meerdere antwoorden mogelijk', waardoor de percentages gesommeerd boven de 100% kunnen uitkomen; het aantal respondenten verschilt dan per antwoord-categorie.)
De resultaten van 2012 worden consequent in grijstinten afgebeeld. Daar waar het aantal antwoordopties te groot is, worden - met het oog op de overzichtelijkheid - alleen de resultaten van 2013 weergegeven in de grafiek; in de beschrijvende tekst worden beide jaren dan wel weer naast elkaar gelegd.

2.1 Schoolbestuurders

Drie kwart (74%) van de schoolbestuurders is volledig bekend met de inhoud van het Bestuursakkoord. Dat is duidelijk meer dan tijdens de vorige meting in 2012. Het resterende kwart (26%) van de respondenten geeft aan in enige mate ermee vertrouwd te zijn. Geen enkele bestuurder is inmiddels meer onbekend met het Bestuursakkoord.

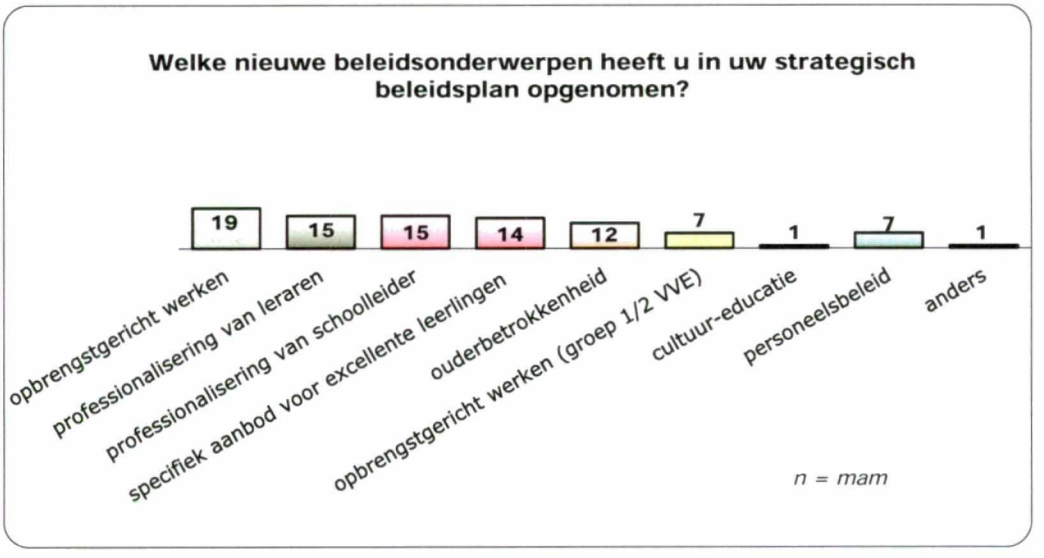


Het aantal besturen dat naar aanleiding van het Bestuursakkoord nieuwe beleidsonderwerpen op de agenda heeft gezet, is het afgelopen schooljaar toegenomen, van ruim een kwart van de schoolbesturen in 2012 tot ruim 40% in 2013. Als het Bestuursakkoord leidde tot toevoeging van agendapunten, dan gaat dat meestal over professionalisering van zowel schoolleiders als leraren, opbrengstgericht werken en een specifiek aanbod voor hoogbegaafde of excellente leerlingen. In vergelijking met 2012 is dat ook vaker het geval. Onderwerpen als personeelsbeleid, ouderbetrokkenheid en opbrengstgericht werken in het kader van VVE prijken minder vaak voor het eerst en naar aanleiding van het Bestuursakkoord op de agenda van schoolbesturen. Cultuureducatie is zelden een nieuw beleidsonderwerp, dat was ook in 2012 al het geval.

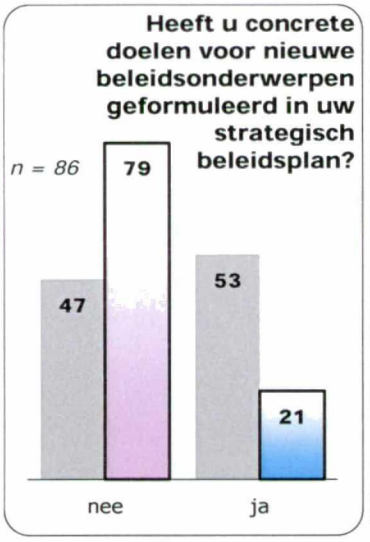


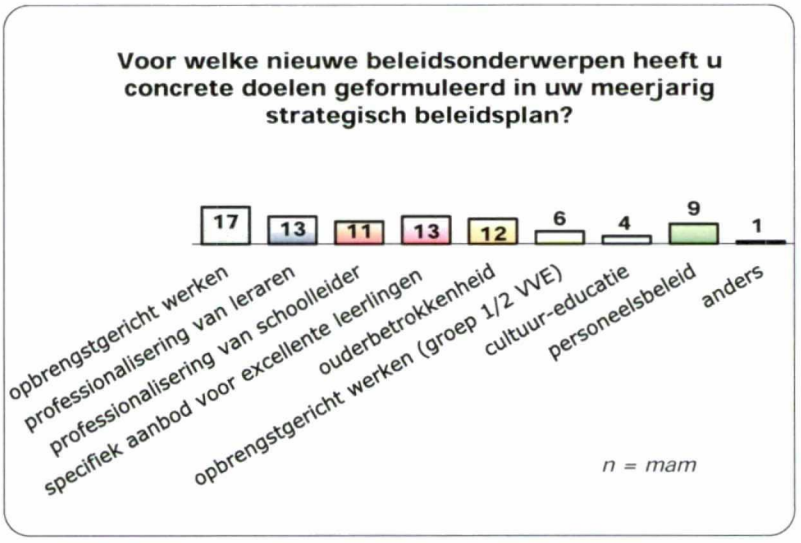
Een deel van deze schoolbesturen heeft ook de strategische beleidsplannen aangepast vanwege het Bestuursakkoord. Dat betreft veelal dezelfde onderwerpen, hoewel de verhouding in het vóórkomen ervan wat anders ligt. Zo is 'opbrengstgericht werken' een onderwerp dat vaker terug komt in het strategisch beleidsplan, evenals 'ouderbetrokkenheid' dat vaker in een dergelijk plan wordt opgenomen dan op grond van de voorgaande grafiek verwacht kon worden. Andere onderwerpen die naar aanleiding van het

Bestuursakkoord in het meerjarig strategisch beleidsplan vermeld worden, zijn Passend Onderwijs en het bewerkstelligen van een professionele cultuur.

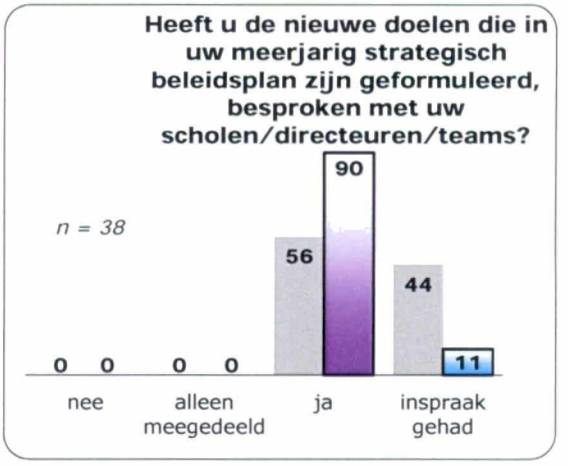


In een vijfde deel (21%) van de gevallen zijn voor de nieuwe beleidsonderwerpen concrete doelen geformuleerd in het meerjarig strategisch beleidsplan. Dit is duidelijk minder vaak dan in 2012 het geval was. Een reden van deze daling kan zijn, dat het beleidsplan voor een periode van meerdere jaren is opgesteld en dus niet tussentijds wordt aangepast aan nieuwe ontwikkelingen als het Bestuursakkoord. Toch gaat het in 2013 veelal weer om dezelfde serie onderwerpen als eerder genoemd.

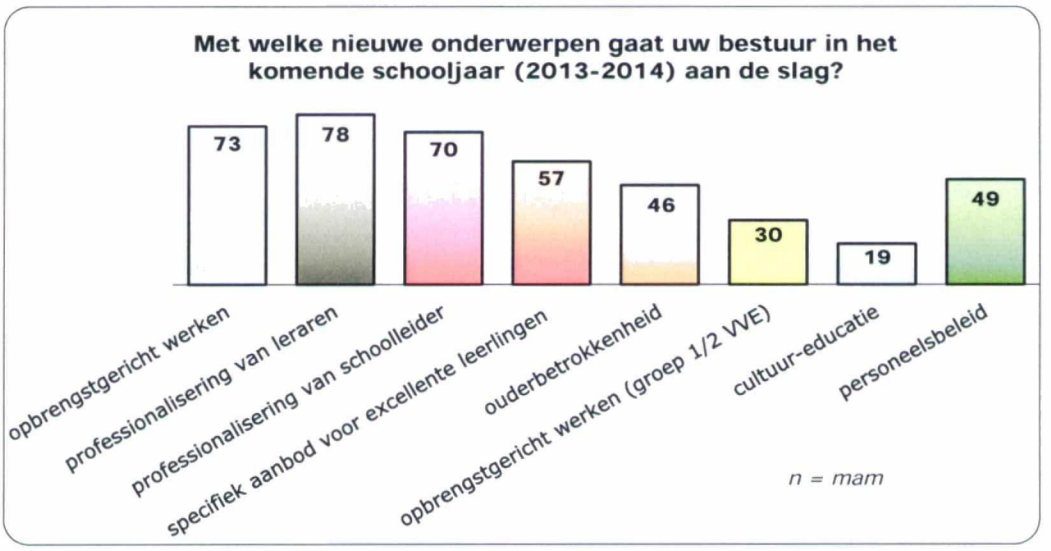




De overgrote meerderheid (90%) van de schoolbesturen heeft de nieuwe doelen in hun strategisch beleidsplan met hun scholen, directeuren en teams besproken. Dit is aanmerkelijk vaker dan wat uit de nulmeting van 2012 naar voren komt. De rest van de schoolbesturen bood gelegenheid tot inspraak. Net als in 2012 heeft geen enkel bestuur het slechts medegedeeld of het überhaupt niet besproken.



Van de schoolbesturen die nieuwe doelen hebben geformuleerd naar aanleiding van het Bestuursakkoord gaat vrijwel iedereen het komende schooljaar 2013–2014 met de nieuwe beleidsonderwerpen concreet aan de slag. Dat was vorig schooljaar ook al zo, hoewel de accenten wel verlegd zijn. Voor schooljaar 2013–2014 betreft het hoofdzakelijk professionalisering van leraren en schoolleiders en opbrengstgericht werken (rond de 75%), terwijl circa de helft van de schoolbesturen met onderwerpen als een specifiek aanbod voor excellente leerlingen, personeelsbeleid en ouderbetrokkenheid aan de slag gaat. In vergelijking met 2012 wordt er komend schooljaar veel minder aandacht besteed aan opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE (was toen 89%) en personeelsbeleid (was toen 78%). 'Cultuur-educatie' werd in 2012 niet als optie aangevinkt, terwijl nu 19% dat als onderwerp noemt. Professionalisering van leraren en schoolleiders is meer centraal komen te staan (was 67% respectievelijk 56%).



In een toelichting geven de bestuurders aan dat sommige besturen voor de leerkrachten een bovenschools scholingsaanbod organiseren op het gebied van verschillende 'lerende netwerken' zoals ib-netwerk, taal- en rekencoördinatorennetwerk en een kleuternetwerk (samen met VVE). Voor de schoolleiders ligt de

scholingsnadruk bijvoorbeeld op: financiële deskundigheid, klachtencommissie, dagarrangementen, leiderschap, schoolleiders register, masteropleiding, opbrengstgericht werken.

Wat betreft activiteiten op het gebied van het aanbod voor excellente leerlingen noemen de bestuurders onderwerpen als "het verrijkingsmateriaal in kaart brengen" en het bijscholen van leerkrachten op dit gebied. Ook vinden zij het belangrijk op te merken dat het onderwerp 'excellente leerlingen' in het beleidsplan is opgenomen. Bij een aantal van de scholen die onder het bestuur vallen, gaat men aan de slag door het oprichten van speciale groepen (Plusgroep, Leonardo) of door het aanbieden van een specifiek lesaanbod (verrijkingsmateriaal) voor deze leerlingen binnen de groep. Er zijn echter ook besturen die aangeven dat het onderwerp 'excellente leerlingen' bij hun bestuur geen prioriteit heeft.

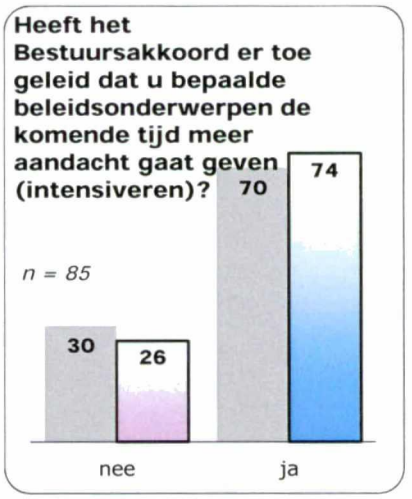
Binnen de besturen zijn verschillende scholen bezig met het vergroten van de ouderbetrokkenheid. Men doet dit door het oprichten van oudergroepen die de volgende benamingen hebben: ouderpanel, werkgroep ouderbetrokkenheid, ouderraad, ouder klankbordgroep, ouderhulpcommissie, zorgouders. Daarnaast is een gering aantal scholen van de besturen bezig met het inrichten van ouderlokalen.

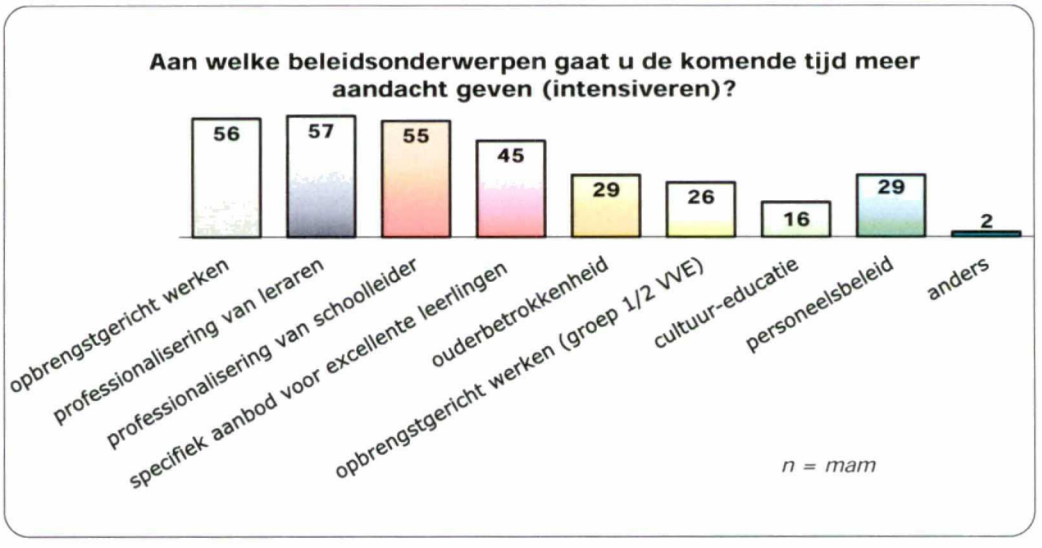
Een paar bestuurders geven expliciet aan dat de scholen geen tijd hebben om aandacht aan cultuureducatie te besteden.

Wat betreft personeelsbeleid noemen de bestuurders de volgende zeer verschillende onderwerpen: werken met POP, professionaliseren, talenten inzetten, taal en rekenen (specialist), gedragsproblemen, verantwoordelijkheden geven, gesprekkencyclus, reduceren ziekteverzuim, interne/externe mobiliteit, de juiste zorg.

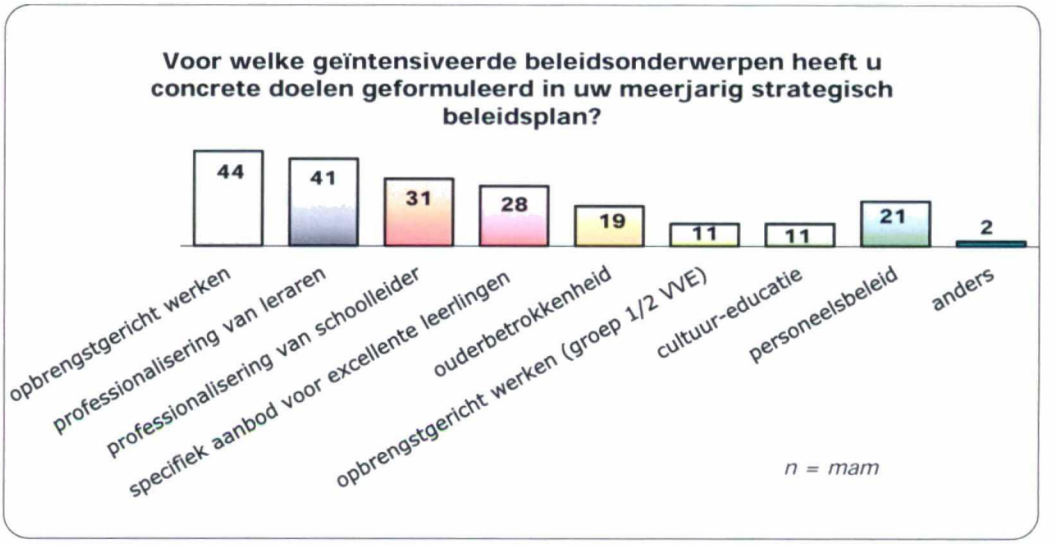
Drie kwart (74%) van de schoolbesturen meldt dat het Bestuursakkoord niet de aanleiding was *nieuwe* beleidsonderwerpen op te voeren op de agenda, maar dat het akkoord wel aanleiding was de aandacht voor *bestaande* thema's te intensiveren.

Het betreft dan (net als vorig jaar) met name het professionaliseren van leraren, opbrengstgericht werken, schoolleiderprofessionalisering en een specifiek aanbod voor excellente leerlingen. Personeelsbeleid, ouderbetrokkenheid en opbrengstgericht werken in het kader van VVE worden ook regelmatig genoemd. Hekkensluiter is de cultuur-educatie. Andere onderwerpen waaraan meer aandacht wordt besteed, zijn natuur- en milieueducatie en een professionele cultuur.





Ruim driekwart (76%; een vergelijkbaar percentage met vorig jaar) van de schoolbestuurders die vanwege het Bestuursakkoord meer aandacht is gaan besteden aan bepaalde onderwerpen, heeft die ook verwerkt in concrete doelen in het strategisch beleidsplan. Het betreft dan veelal dezelfde onderwerpen als eerder genoemd. Net als de nieuwe beleidsonderwerpen worden ook de geïntensiveerde beleidsonderwerpen vrijwel altijd door het schoolbestuur met de directeur(en) besproken.



Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Er zijn een paar significante verschillen te constateren tussen schoolbesturen al naar gelang hun bestuursgrootte. Kleine besturen blijken significant minder bekend te zijn met de inhoud van het Bestuursakkoord dan middelgrote en grote schoolbesturen. Ook zetten zij opbrengstgericht werken minder vaak als nieuw beleidsonderwerp op de agenda. Ditzelfde onderwerp komt bij kleine besturen ook minder vaak terug in het meerjarige strategische beleidsplan, evenals de onderwerpen professionalisering van leraren en van schoolleiders. Verder worden door hen voor het onderwerp 'opbrengstgericht werken' vaker geen concrete doelen in dat beleidsplan geformuleerd.

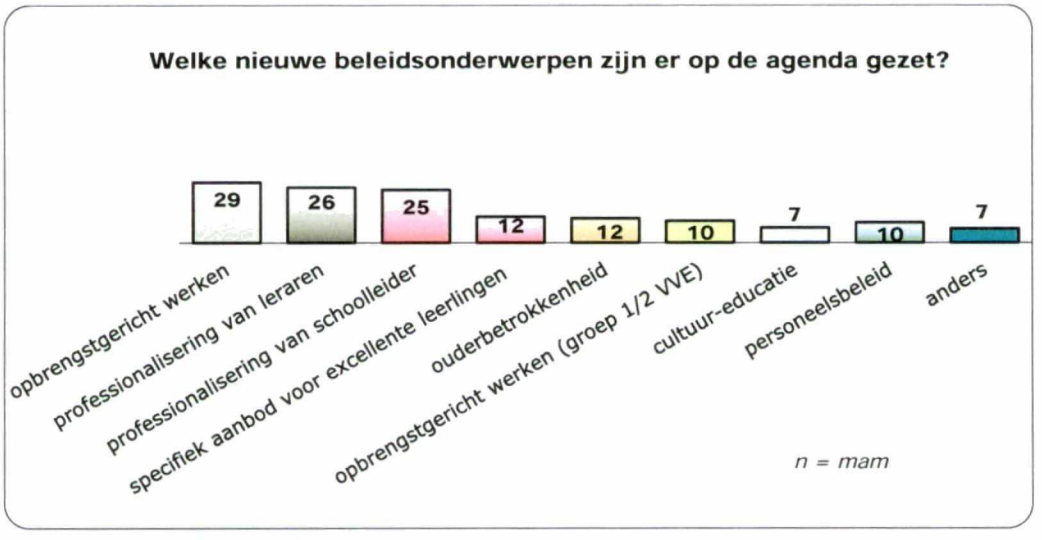
Kleine besturen blijken significant minder vaak het onderwerp 'professionalisering van schoolleiders' geïntensiveerde aandacht te geven vanwege het Bestuursakkoord dan besturen die meer dan één of twee scholen omvatten. Grote schoolbesturen formuleren wezenlijk vaker dan schoolbesturen met een kleinere span of control concrete doelen voor die geïntensiveerde beleidsonderwerpen. Het betreft dan de onderwerpen professionalisering van leraren en van schoolleiders en personeelsbeleid.

Voor de overige items is het zo dat voor de schoolbestuurders het gemiddelde van de hele groep geldt, ongeacht de bestuursgrootte.

2.2 Schoolleiders

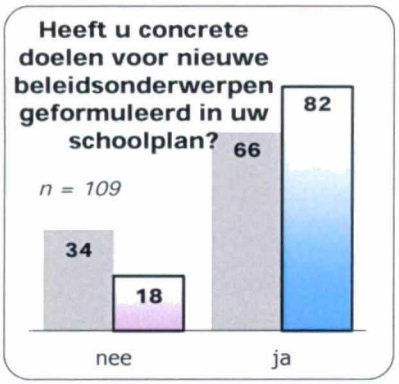
Het Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012–2015 omvat de prestatieafspraken over verhoging van de onderwijsopbrengsten en versterking van de professionalisering. De meeste (60%) schoolleiders zijn op het moment van het onderzoek in enige mate bekend met de inhoud daarvan. Voor slechts 6% is het bestaan van het Bestuursakkoord nieuwe informatie. De overigen (34%) zeggen volledig ervan op de hoogte te zijn. Ten opzichte van 2012 is er geen ontwikkeling in het kennisniveau van schoolleiders hieromtrent.

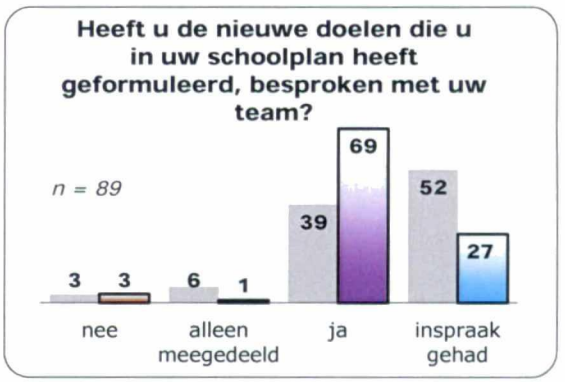
In bijna de helft (46%) van de gevallen heeft het Bestuursakkoord er toe geleid dat het bestuur van de school nieuwe beleidsonderwerpen op de agenda heeft gezet. Dit was ook het geval in 2012. In 2013 betreft het dan vaak de onderwerpen 'opbrengstgericht werken', 'professionalisering van leraren' of 'professionalisering van schoolleiders'. In mindere mate betreft het de overige onderwerpen.
Ten opzichte van 2012 zijn de percentages op alle agendaonderwerpen afgenomen, met wel als belangrijkste dalers personeelsbeleid (was 28%), professionalisering van leraren (was 35%) en opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE (was 20%).



Door enkele schoolleiders worden nog weer andere agendaonderwerpen genoemd. We volstaan met een opsomming van deze andere onderwerpen: extra aandacht voor een bepaald vakgebied zoals wetenschap &

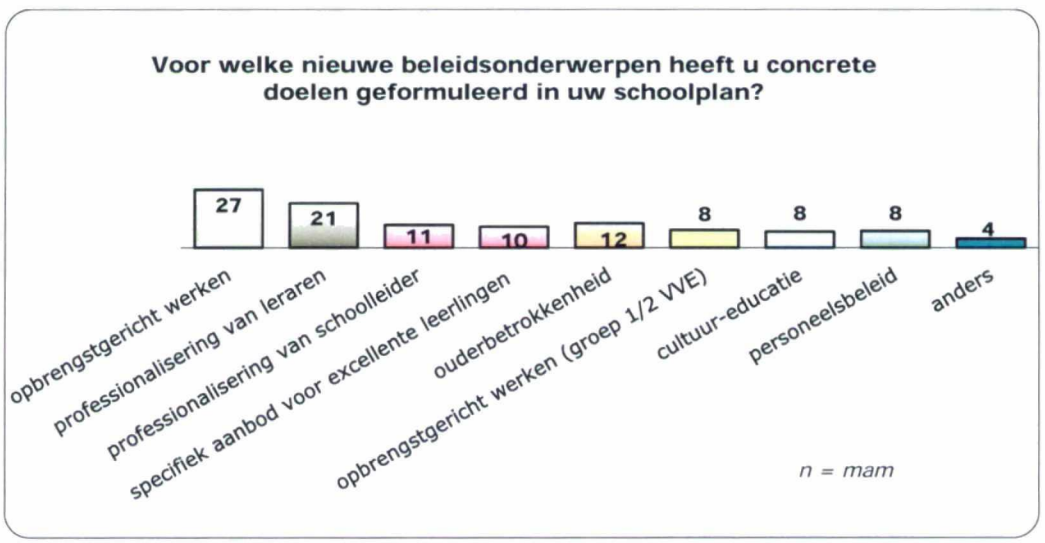
techniek, rekenen, ict, Engels; het professionaliseren van teamleden (bijvoorbeeld door middel van leergemeenschappen of op het gebied van hoogbegaafdheid dan wel klassenmanagement'.





Voor die nieuwe beleidsonderwerpen[3] geven vier op de vijf (82%) schoolleiders aan dat er concrete doelen in het schoolplan zijn geformuleerd. Eerder (2012) was dat nog tweederde. Dat geldt met name voor opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en in mindere mate voor de andere genoemde onderwerpen die naar aanleiding van het Bestuursakkoord op de agenda van het schoolbestuur kwamen te staan. Andere concrete doelen die worden opgesteld zijn wederom extra aandacht voor een bepaald vakgebied zoals wetenschap & techniek, rekenen, ict, Engels en verder het professionaliseren van teamleden (bijvoorbeeld door leergemeenschappen). Daarnaast noemt een klein aantal schoolleiders VVE-beleid, probleemgestuurd onderwijs, leerstofaanbod en financieel beleid.

Ruim tweederde (69%) van de schoolleiders geeft te kennen dat ze nieuwe doelen in hun schoolplan besproken hebben met het team. Een kwart (27%) van de schoolleiders heeft hun team inspraak gegund in de in het schoolplan geformuleerde nieuwe doelen. In 2012 lagen deze verhoudingen anders. Toen werd er een veel hoger percentage inspraak aangegeven (52% toen versus 27% nu). In beide jaren komt het maar zelden voor dat schoolleiders deze zaken niet met hun teamleden bespreken of hen dit slechts meedelen.



[3] Het onderwerp cultuureducatie is wel in de regeling Prestatiebox, maar niet in Bestuursakkoord als doel opgenomen.

Van de subgroep die nieuwe onderwerpen op de agenda heeft gezet naar aanleiding van het Bestuursakkoord, gaan bijna alle (98%) schoolleiders met één van die nieuwe onderwerpen in het schoolplan in het komende schooljaar aan de slag, in de zin dat de fase van plannen maken voorbij is en er concreet aan gewerkt gaat worden. Hierbij gaat de aandacht vooral uit naar opbrengstgericht werken, professionalisering van leraren en in iets mindere mate die van schoolleiders. De overige nieuwe beleidsonderwerpen worden volgens ongeveer een derde van respondenten komend schooljaar aangepakt. Hekkensluiter is de cultuureducatie.

Schoolleiders merken in dit verband nog extra op dat men het werken met opbrengstgericht werken als een kwaliteitsverbetering van het onderwijs ziet. Op een aantal scholen beperkt men de introductie hiervan tot een aantal vakken. Voor de leerkrachten vinden teamtrainingen plaats bijvoorbeeld op dit gebied van klassenmanagement, taal, hoogbegaafdheid, combinatieklassen, leerlinggedrag, schoolzelfevaluatie, leerlingvolgsysteem en opbrengstgericht werken. Als individuele leerkrachttraining vinden activiteiten plaats als master Special Educational Needs (SEN) , expertisegroepen, ib-opleiding Engels.

Schoolleiders zelf volgen professionalisering op het gebied van bijvoorbeeld: leerlinggedrag, schoolanalyse, personeelsbeleid, gesprekkencyclus, POP, collegiale consultatie, omgaan met weerstanden, persoonlijk leiderschap, coaching (flitsbezoeken, audits).

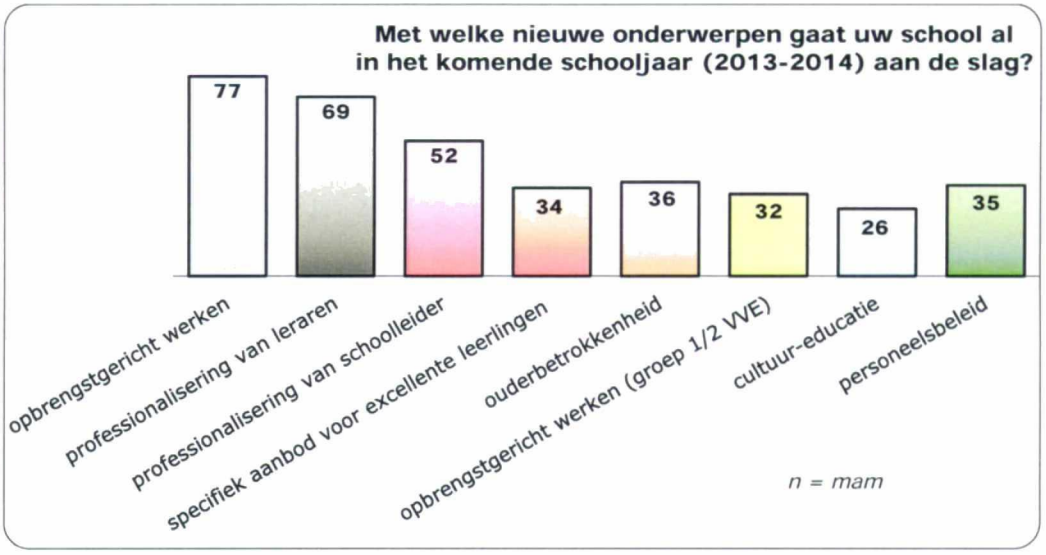
Op het gebied van een specifiek aanbod voor excellente leerlingen denkt de ene school aan een extra groep (plusgroep), andere kiezen voor een speciaal aanbod (bijvoorbeeld een extra vak als Spaans of het werken met verrijkingsmateriaal).

Om de ouderbetrokkenheid te vergroten werken de scholen met: ouderkaarten, Overstap, Piramide, huiswerkgroepen, themabijeenkomsten, ouderavonden, verteltassen. Sommige scholen werken met een oudergroep of richten een ouderlokaal in, waar ouders elkaar kunnen ontmoeten.

Voor cultuureducatie werkt een gering aantal scholen samen op gemeentelijk niveau.

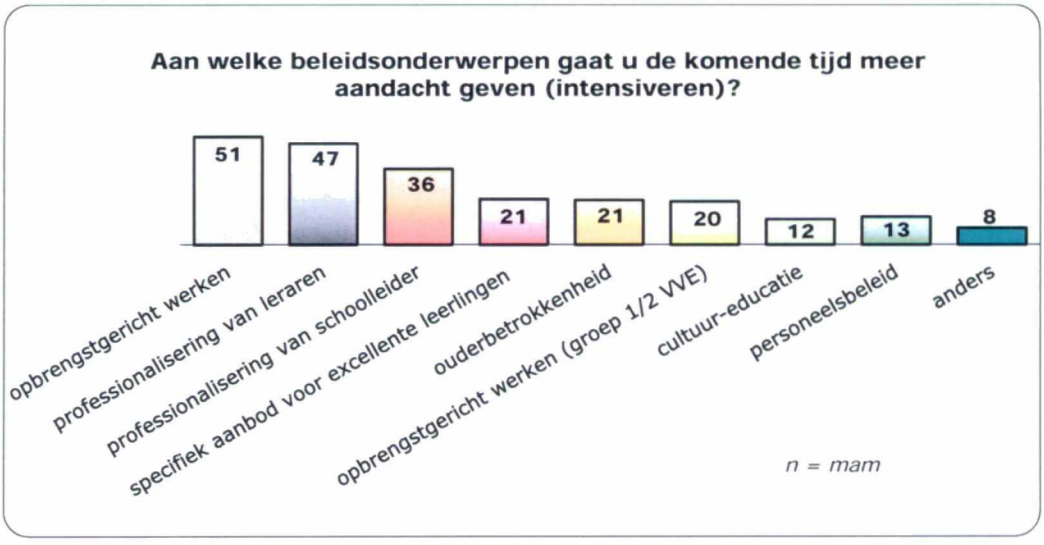
Wat betreft personeelsbeleid noemen de schoolleiders dezelfde onderwerpen als de bestuurders: werken met POP, professionaliseren, talenten inzetten, taal en rekenen (specialist), gedragsproblemen, verantwoordelijkheden geven, gesprekkencyclus, reduceren ziekteverzuim, interne/externe mobiliteit, de juiste zorg.

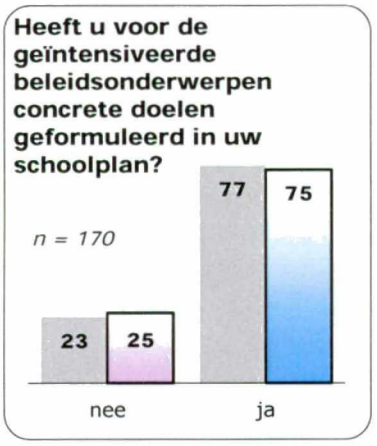
Vergelijking met 2012 leert dat de onderwerpen door 10–30% van de respondenten in 2013 niet meer genoemd worden. Alleen cultuureducatie (in 2012: 0%) geeft een relatieve piek van 26% in 2013 te zien.



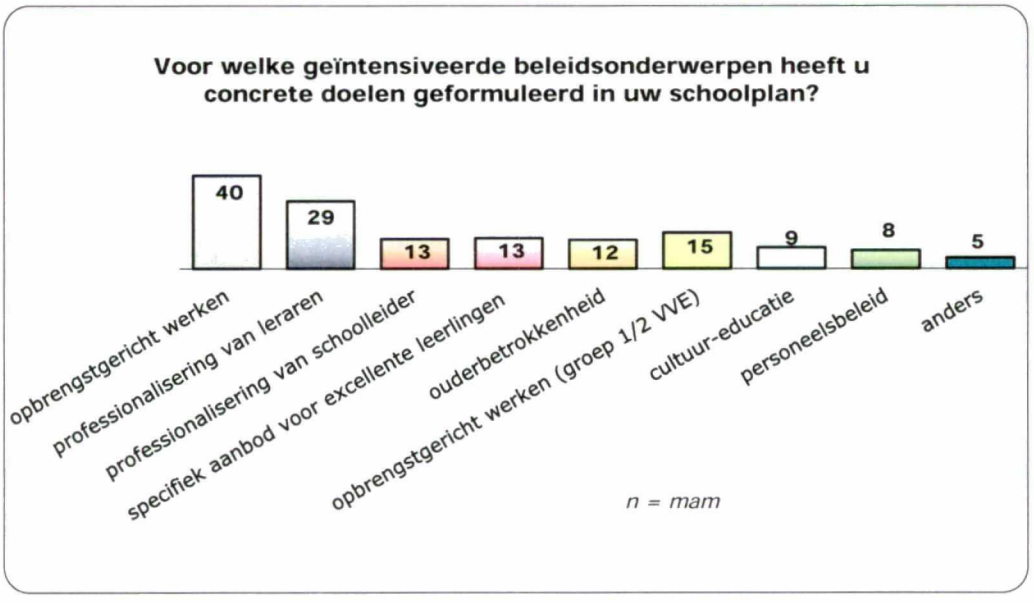
Het kan in de praktijk ook zijn dat scholen al wel bezig waren met bepaalde onderwerpen, maar dat het Bestuursakkoord ertoe leidde dat de aandacht daarvoor is geïntensiveerd. Dat is volgens 72% van de schoolleiders gebeurd. Ook dan betreft dat vooral opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en in mindere mate de andere genoemde onderwerpen. In de categorie 'anders' wordt er melding van gemaakt dat meer aandacht zal worden besteed aan bepaalde vakken als taal, rekenen, techniek of verbetering van de onderwijskwaliteit in het algemeen.

In vergelijking met de nulmeting van 2012 zijn de percentages waarmee er in 2013 geïntensiveerde aandacht voor bestaande beleidsonderwerpen is, flink toegenomen. Op het onderwerp 'personeelsbeleid' na (dat constante aandacht heeft van zo'n 13%), zijn de percentages in 2013 ongeveer verdubbeld.





Driekwart (75%) van de schoolleiders heeft in het schoolplan concrete doelen geformuleerd voor onderwerpen die ten gevolge van het Bestuursakkoord geïntensiveerde aandacht krijgen.
Dit is ten opzichte van 2012 nagenoeg onveranderd.
In 2013 betreft dit voornamelijk opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren. De andere onderwerpen cirkelen rond de 10%. Vijf procent van de schoolleiders heeft doelen geformuleerd over andere beleidsonderwerpen. Het gaat dan meestal over het uitbreiden van het lesaanbod bij bepaalde vakken als taal, rekenen, techniek, Engels.



Ongeveer twee derde (65%) van de schoolleiders heeft de doelen die vanwege de geïntensiveerde aandacht in het schoolplan geformuleerd zijn, besproken met het team. In een derde van (31%) de gevallen is er ook inspraak geweest.

Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

De scores van schoolleiders zijn geanalyseerd op drie achtergrondkenmerken: schoolgrootte, bestuursgrootte en het aandeel gewichtenleerlingen. Niet alle voorgenomen analyses konden, net als overigens bij de schoolbestuurders al het geval was, zinvol verricht worden, omdat er soms sprake is van een te groot percentage ontbrekende waarden. Een percentage van 50% of meer missings is hierbij als 'teveel' gedefinieerd.

De schoolgrootte doet er zelden toe bij de items die in deze paragraaf reeds besproken werden. Er is alleen meer geïntensiveerde aandacht voor ouderbetrokkenheid op grote scholen dan op middelgrote of kleine scholen.

De bestuursgrootte is een variabele die meer onderscheid tussen schoolleiders maakt. Zo kiezen schoolleiders die voor een klein schoolbestuur werken minder vaak de optie 'niet mee bekend' als het gaat om de bekendheid met de inhoud van het Bestuursakkoord dan schoolleiders werkzaam voor middelgrote of grote besturen. Volgens schoolleiders ressorterend onder grote schoolbesturen worden vaker nieuwe beleidsonderwerpen op de agenda van het bestuur geplaatst op instigatie van het Bestuursakkoord. Het gaat dan met name om opbrengstgericht werken (al dan niet in het kader van VVE) en professionalisering van leraren. Schoolleiders van grote besturen formuleren vaker concrete doelen in het schoolplan voor (wederom) opbrengstgericht werken, terwijl hun collega's van kleine schoolbesturen vaker de professionalisering van de schoolleider van een concreet doel in het schoolplan voorzien.

Volgens schoolleiders van grote besturen wordt er naar aanleiding van het Bestuursakkoord minder vaak geïntensiveerde aandacht gegeven aan personeelsbeleid dan andere schoolleiders aangeven en worden daarvoor dan ook minder vaak concrete doelen in het schoolpan opgenomen. Middelgrote besturen vergroten in vergelijking met andere bestuursgrootten vaker de aandacht voor cultuureducatie, aldus hun schoolleiders. Schoolleiders van kleine besturen hebben hun teamleden minder vaak de mogelijkheid tot inspraak geboden, toen zij de te intensiveren beleidsonderwerpen met het team bespraken.

Het percentage gewichtenleerlingen maakt verschil als het gaat om het vaker op de agenda zetten van nieuwe beleidsonderwerpeh naar aanleiding van het Bestuursakkoord, in het bijzonder aangaande een specifiek aanbod voor getalenteerde leerlingen. De middengroep doet dat vaker dan de scholen met veel of juist weinig gewichtenleerlingen. Ouderbetrokkenheid wordt significant minder vaak als onderwerp met geïntensiveerde aandacht genoemd door schoolleiders werkzaam op scholen met weinig gewichtenleerlingen.

2.3 Synthese

Omdat in beide metingen vrijwel dezelfde items zijn voorgelegd, kan er een vergelijking gemaakt worden tussen 2012 (nulmeting) en 2013. Vergelijking tussen beide meetmomenten leert dat veel scores van schoolbestuurders en schoolleiders vrijwel gelijk gebleven zijn. De bekendheid van schoolbestuurders met de inhoud van het Bestuursakkoord is in 2013 wel duidelijk toegenomen. Bij toetsing blijkt dit verschil statistisch significant. Schoolbestuurders blijken in 2013 ook significant vaker aan te geven dat het Bestuursakkoord ertoe geleid heeft dat nieuwe beleidsonderwerpen op de bestuursagenda zijn geplaatst.
Verder is een verschil tussen 2012 en 2013 te constateren met betrekking tot de frequentie waarmee concrete doelen voor nieuwe beleidsonderwerpen worden geformuleerd in het schoolplan (2013: significant vaker volgens schoolleiders) en de mate van inspraak door het team van de schoolleider (2013: significant vaker besproken, minder vaak inspraak van het team). Ook met schoolleiders zelf zijn in 2013 de nieuwe doelen (in het meerjarig strategisch beleidsplan) vaker besproken, maar hebben ze duidelijk minder inspraak gehad dan in 2012. Overigens worden er volgens schoolbestuurders in 2013 veel minder vaak nieuwe onderwerpen in het beleidsplan opgenomen, maar worden ze wel vaker op de agenda gezet.

De meeste items zijn in de vragenlijsten zowel aan schoolbestuurders als aan schoolleiders voorgelegd. Dit biedt de mogelijkheid hun antwoordpatronen op hoofdlijnen met elkaar te vergelijken.
Schoolbestuurders zijn vaker volledig op de hoogte van het Bestuursakkoord dan schoolleiders (74% om 34%). De schoolleiders die niet volledig bekend zijn geven wel aan dat zij in enige mate bekend zijn (60%), voor de schoolbestuurders is dat 26%. De invloed van het Bestuursakkoord op de bestuursagenda is volgens schoolbestuurders en schoolleiders even groot: in krap de helft van de gevallen zijn volgens beide respondentengroepen nieuwe beleidsonderwerpen op de bestuursagenda geplaatst naar aanleiding van het Bestuursakkoord. Volgens beide groepen respondenten zijn het vooral opbrengstgericht werken en de professionalisering van leraren en schoolleiders die in voorkomende gevallen naar aanleiding van het Bestuursakkoord nieuw op de bestuursagenda komen te staan. Ook in het strategisch beleidsplan dan wel het schoolplan zijn volgens beide groepen dit de nieuwe onderwerpen, die een expliciete doelstelling meekrijgen. In vergelijking met schoolleiders geven schoolbestuurders het specifieke aanbod voor excellente leerlingen vaker op als nieuw agendapunt. De formulering van de doelstellingen is door alle schoolbestuurders met de schoolleiders besproken en alle schoolleiders bespreken de nieuwe doelen vervolgens weer met het eigen team, maar de mate van inspraak verschilt wel enigszins; bij de schoolleiders is daarvan ruim twee keer vaker sprake.
Qua activiteiten is het beeld bij beide groepen respondenten gelijk: iedereen gaat gedurende het komende schooljaar 2013-2014 concreet aan de slag met de nieuw gekozen onderwerpen en wel met vrijwel dezelfde onderwerpen: vooral opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en schoolleiders. Schoolleiders geven iets minder vaak aan dat hun eigen professionalisering een stimulans krijgt dan dat bestuurders doen. Ze verschillen overigens ook van mening over de aandacht voor talentvolle leerlingen; schoolleiders noemen die verhoudingsgewijs minder vaak. Ouderbetrokkenheid en opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 (in het kader van VVE) staan volgens beiden minder hoog op de actiepuntenlijst. Cultuur-educatie lijkt iets meer in de belangstelling te staan bij schoolleiders dan bij schoolbesturen.

Schoolbestuurders en schoolleiders komen overeen in hun mening over of het Bestuursakkoord aanleiding gegeven heeft tot intensivering van de aandacht voor reeds genomen initiatieven (beiden: ongeveer drie kwart vindt dat dit zo is). De hoogste percentages waarmee onderwerpen waarvoor extra aandacht is ontstaan, worden genoemd, betreffen opbrengstgericht werken en de professionalisering van leraren en schoolleiders, hoewel de percentages die genoemd worden bij schoolbesturen veelal hoger zijn. De percentages die genoemd worden bij de andere onderwerpen zijn bij schoolbestuurders twee maal zo hoog als bij de schoolleiders. Dat betekent dat schoolbestuurders sinds het Bestuursakkoord aan veel meer

onderwerpen extra aandacht lijken te besteden dan schoolleiders aangeven. Over het verwerken van de geïntensiveerde doelen in het strategisch beleidsplan dan wel het schoolplan zijn ze het eens: drie kwart meldt dat daarvan sprake is. Het gaat dan hoofdzakelijk weer om dezelfde drie onderwerpen, waarbij alle percentages bij schoolbesturen weer hoger liggen dan bij schoolleiders. Ook ten aanzien van het intensiveren van de aandacht voor bepaalde onderwerpen hebben schoolleiders hun team meer inspraak geboden dan zij zelf van hun bestuur kregen.

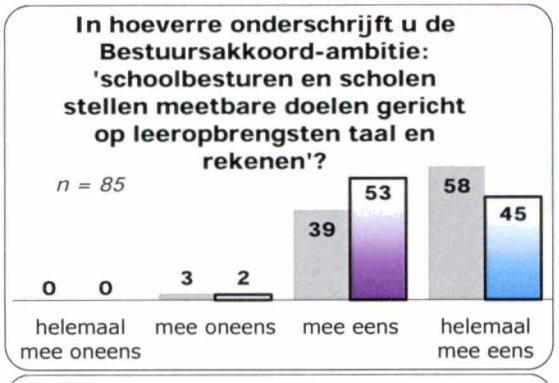
3 Meningen over het Bestuursakkoord

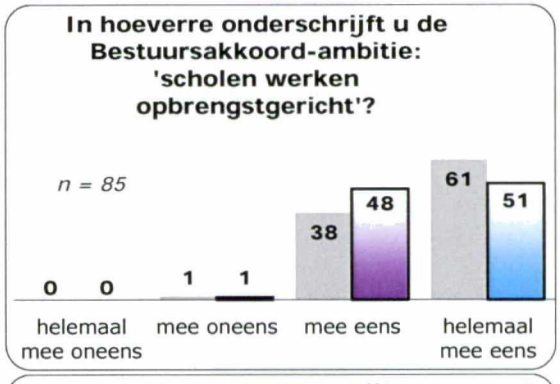
3.1 Schoolbestuurders

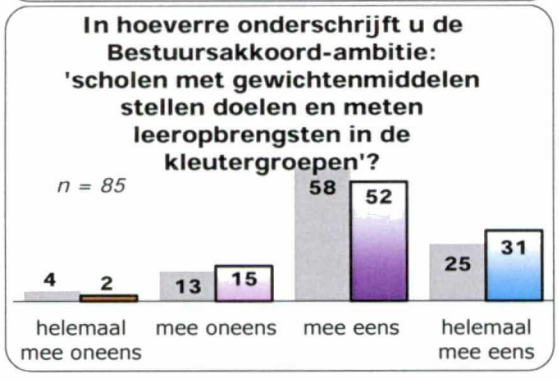
Schoolbestuurders en scholen herkennen zich veelal in de verschillende ambities die in het Bestuursakkoord worden genoemd. Zelden is men het helemáál oneens met deze ambities. Zo onderschrijft iedereen (100%) het streven naar een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen en is maar liefst 99% van de schoolbesturen akkoord met de doelstelling opbrengstgericht te gaan werken. Ook hogelijk gewaardeerd wordt de ambitie vanuit het Bestuursakkoord om alle schoolleiders te laten voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen (98%) (zie ook § 7.1). 96% van hen is het eens met het streven dat er meetbare doelen gesteld worden die gericht zijn op leeropbrengsten aangaande taal en rekenen. Nog eens dat percentage (96%) onderschrijft de ambitie dat alle leraren vaardigheden horen te hebben om met verschillen in de klas om te gaan, terwijl eenzelfde aandeel ook toejuicht dat alle leerkrachten bekwaam zijn in opbrengstgericht werken.

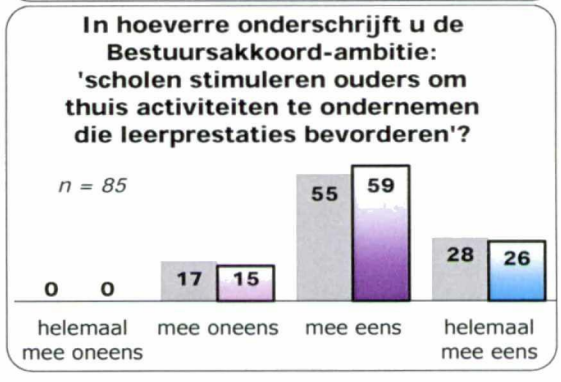
De percentages zijn bij schoolbestuurders relatief wat lager als het gaat om het door scholen stimuleren van ouders om thuis activiteiten te ondernemen om de leerprestaties van hun kind(eren) te bevorderen (85%). Hetzelfde geldt voor het stellen van doelen en het meten van leeropbrengsten in kleutergroepen op scholen met gewichtenmiddelen (83%) en het openbaar maken van leeropbrengsten (82%).

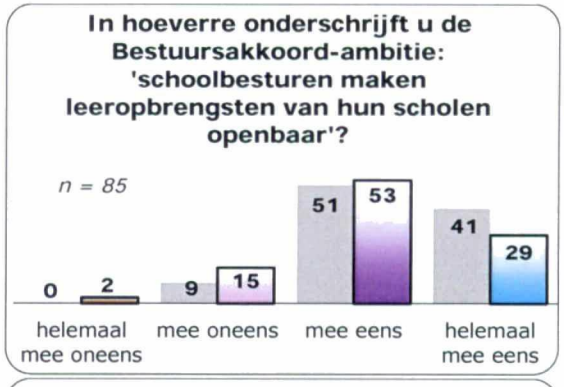
In grote lijnen waren dit ook al in 2012 de meningen. Een relatief groot verschil tussen beide meetmomenten betreft de ambitie 'opbrengstgericht werken', die wat ingeboet heeft aan erg groot enthousiasme ('helemaal mee eens'), waardoor de categorie 'mee eens' met eenzelfde aandeel groeit. Verder staan in vergelijking met 2012 nu minder schoolbesturen openbaarmaking van leeropbrengsten voor.

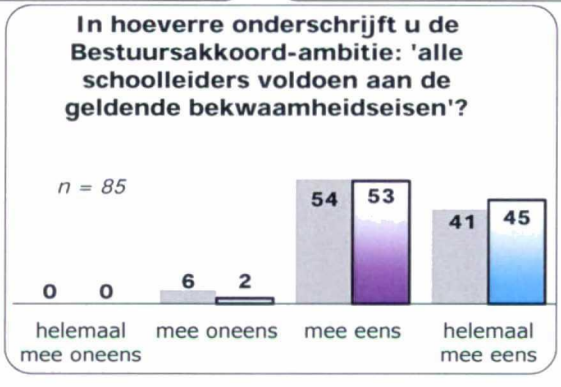












Er is schoolbesturen een tweetal stellingen voorgehouden, die het Bestuursakkoord (en de Prestatiebox) betreffen. De scores op beide stellingen zijn vergelijkbaar: rond twee derde van de schoolbesturen is het (helemaal) eens met de stelling dat het Bestuursakkoord en de Prestatiebox enerzijds schoolbesturen helpen hun scholen gerichter te laten werken aan de Bestuursakkoorddoelen en anderzijds leiden tot een grotere acceptatie van de landelijke doelen en een sterker bewustzijn hiervan.
Omdat dit nieuwe items zijn in de vragenlijst, is er geen vergelijking mogelijk met de nulmeting van 2012.

Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

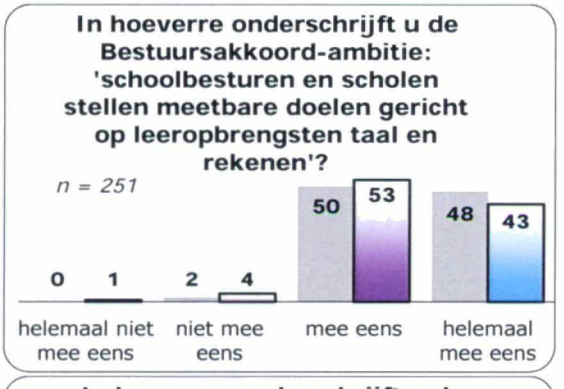
Schoolbestuurders verschillen nauwelijks van mening al naar gelang de bestuursgrootte. De enige twee Bestuursakkoordambities die door kleine besturen significant minder vaak onderschreven worden, betreffen opbrengstgericht werken en het meten van doelen in kleutergroepen als een school gewichtenmiddelen toegekend krijgt.

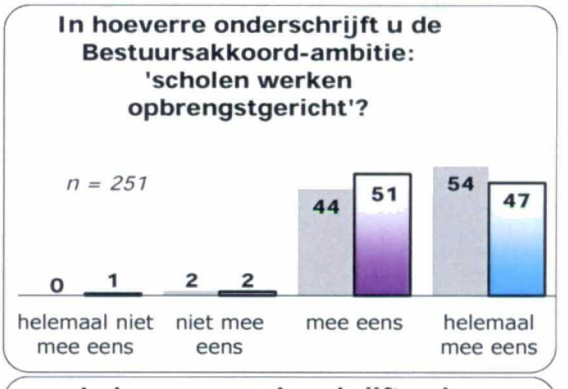
3.2 Schoolleiders

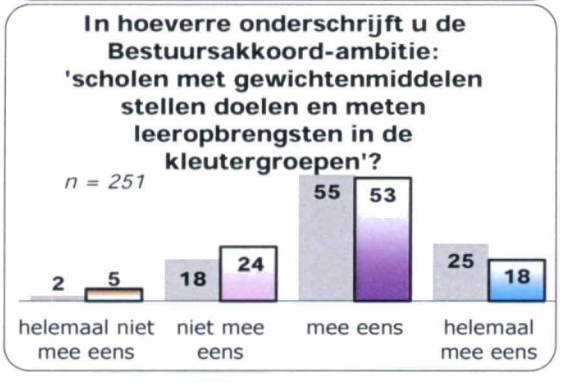
Ook aan schoolleiders is gevraagd in hoeverre zij de ambities uit het Bestuursakkoord onderschrijven. Bijna alle schoolleiders staan achter het streven naar opbrengstgericht werken op scholen: 98% is het daarmee (helemaal) eens. Ook onderschrijft bijna iedereen de ambitie dat alle leerkrachten bekwaam horen te zijn in het omgaan met verschillen in de klas en keurt men het stellen van meetbare doelen gericht op leeropbrengsten aangaande taal en rekenen in groten getale goed (in beide gevallen 96%). Men staat achter de doelstelling dat schoolleiders voldoen aan de voor hen geldende bekwaamheidseisen (zie ook § 7.2), dat een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen aangeboden wordt en dat leraren bekwaam horen te zijn in opbrengstgericht werken (94%). Het streven scholen ouders te laten stimuleren om thuis activiteiten te ondernemen die leerprestaties bevorderen, vindt instemming van 85% van de schoolleiders.

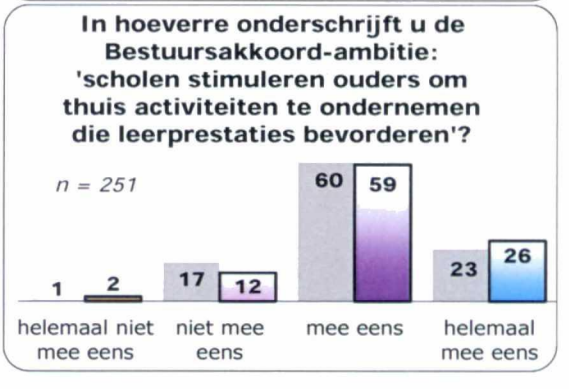
Het percentage dat akkoord is met de ambitie uit het Bestuursakkoord om scholen met gewichtenmiddelen doelen te laten stellen en leeropbrengsten in de kleutergroepen te laten meten, is bij schoolleiders duidelijk kleiner (71%). Ruim de helft (56%)van de schoolleiders juicht het door schoolbesturen openbaar laten maken van leeropbrengsten van hun scholen toe.

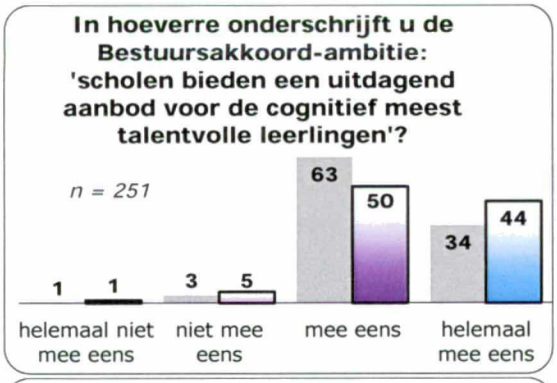
In vergelijking met 2012 liggen de scores op een paar items in dezelfde orde van grootte. Wel zijn er verschuivingen van 'eens' naar 'helemaal eens' te zien in de ambities betreffende het aanbod voor excellente leerlingen en de bekwaamheid van leraren in het omgaan met verschillen en in opbrengstgericht werken. Verder lijken schoolleiders duidelijk huiveriger geworden hun leeropbrengsten openbaar te moeten maken; 44% staat daar niet achter, tegen 15% in 2012. Schoolleiders zijn tenslotte vaker van mening dat ze zelf moeten voldoen aan hun eigen bekwaamheidseisen.

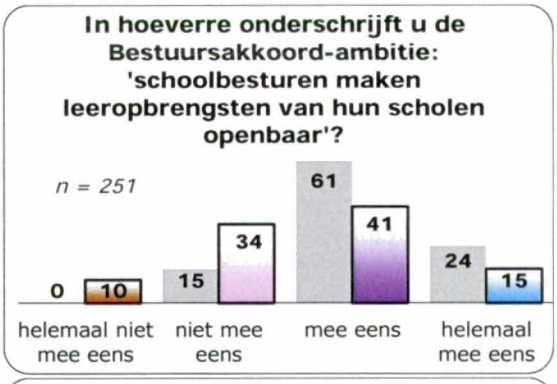


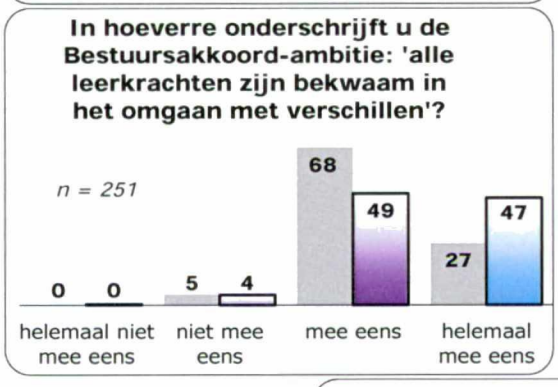


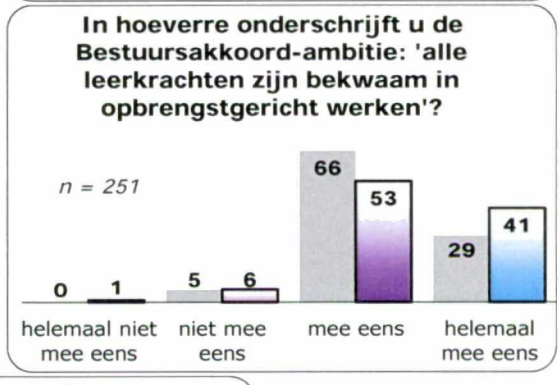


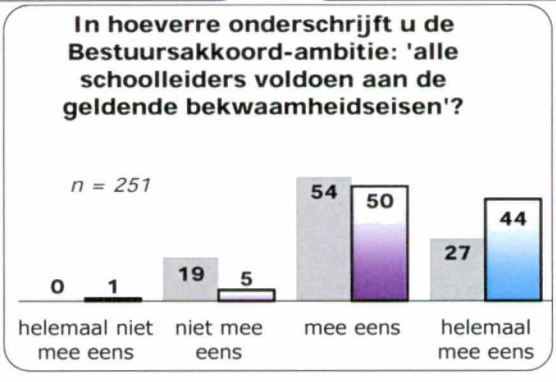








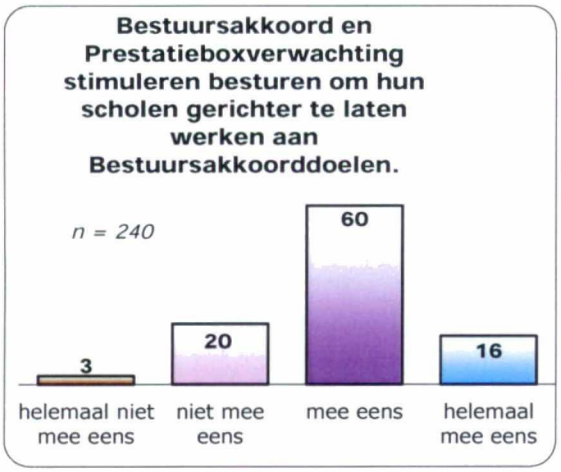


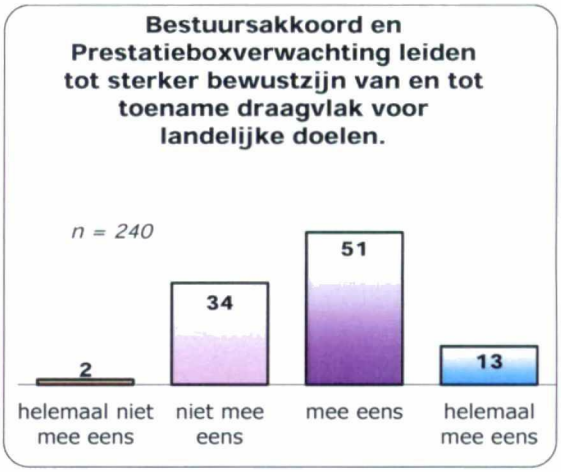


Ook aan schoolleiders is in 2013 een tweetal nieuwe stellingen voorgelegd, die het Bestuursakkoord (en de Prestatiebox) betreffen. Drie kwart (76%) van de schoolleiders is het (helemaal) eens met de stelling dat het Bestuursakkoord en de Prestatiebox schoolbesturen helpen hun scholen gerichter te laten werken aan de Bestuursakkoorddoelen. Een kwart (23%) is het niet met de stelling eens.

Twee derde (64%) van deze respondentengroep onderschrijft de stelling dat het Bestuursakkoord en de Prestatiebox leiden tot een grotere acceptatie van de landelijke doelen en een sterker bewustzijn hiervan. Het resterende derde deel (36%) is het met deze stelling (zeer) oneens.

Omdat dit nieuwe items zijn in de vragenlijst, is er geen vergelijking mogelijk met de nulmeting van 2012.





Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Middelgrote scholen onderschrijven minder vaak de Bestuursakkoordambitie dat schoolbesturen de leeropbrengsten van hun scholen openbaar maken. Voor de overige ambities zijn de scores van schoolleiders vergelijkbaar, ongeacht de schoolgrootte.

De bestuursgrootte maakt alleen uit voor de Bestuursakkoordambitie leeropbrengsten in het kleuteronderwijs te meten; scholen van kleine besturen zijn hier wezenlijk minder vaak voor.

Het aandeel gewichtenleerlingen verdeelt de schoolleiders vaker in groepen voor- en tegenstanders. Schoolleiders van scholen met veel gewichtenleerlingen zijn vaker positief over de volgende drie Bestuursakkoordambities dan schoolleiders van scholen met een middelmatig of gering aantal van deze leerlingen: meetbare doelen stellen voor leeropbrengsten taal en rekenen, idem voor kleutergroepen en verder ouders stimuleren thuis leerprestatiebevorderende activiteiten te ondernemen.

3.3 Synthese

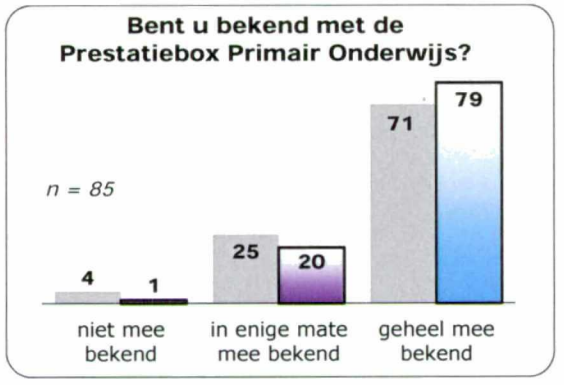
Er zijn maar weinig grote verschillen in meningen te vinden tussen de meting van 2012 en die van 2013. Zowel schoolbestuurders als schoolleiders onderschrijven nu wat minder vaak de Bestuursakkoordambitie aangaande het openbaar maken van leeropbrengsten van hun scholen. Zowel voor schoolbestuurders als voor schoolleiders blijkt dit verschil significant. Schoolleiders zijn significant positiever gaan denken over het voldoen aan de vigerende bekwaamheidseisen voor hun eigen functiegroep, alsook over de bekwaamheid van leerkrachten in het omgaan met verschillen in de klas dan in 2012 het geval was. Andersom waren schoolleiders in 2012 vaker dan in 2013 het geval was het eens met de stelling dat scholen met gewichtenmiddelen doelen stellen in de kleutergroepen en daar ook de leeropbrengsten meten.
Voor het overige zijn er een paar verschuivingen te constateren van 'eens' te zijn met een bepaalde stelling naar 'helemaal eens'; deze verschillen zijn niet significant.

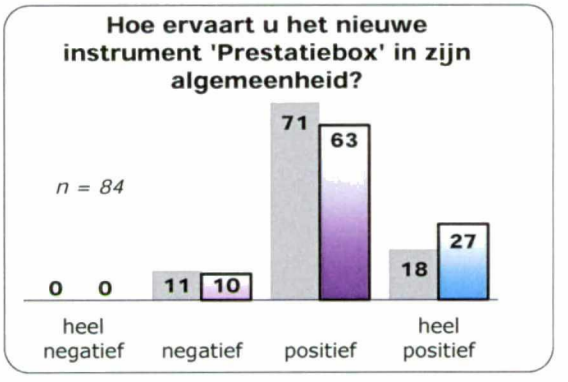
Dan de vergelijking tussen beide respondentengroepen. Zowel bij schoolbestuurders als bij schoolleiders is het merendeel het in meer of mindere mate eens met de geponeerde stellingen. Doorgaans zijn schoolbesturen iets positiever gestemd dan schoolleiders. Met percentages soms naderend tot 100% steunt men de doelstellingen betreffende het stellen van meetbare doelen gericht op leeropbrengsten aangaande taal en rekenen, opbrengstgericht werken, professionalisering van leraren en schoolleiders, het aanbod voor cognitief getalenteerde leerlingen en het zich bekwamen in het omgaan met verschillen en in opbrengstgericht werken. Ook het professionaliseren van de schoolleider aan de hand van de gestelde bekwaamheidseisen hoort in dit rijtje thuis.
Ook over doelstellingen uit het Bestuursakkoord die minder vaak onderschreven worden, lopen de meningen van schoolbestuurders en schoolleiders weinig uiteen. Rond de 85% van beide groepen staat achter de doelstelling ouders te stimuleren thuis leerprestatiebevorderende activiteiten te doen met hun kind(eren) of het meten van leeropbrengsten in kleutergroepen op scholen met gewichtenmiddelen.
Het grootste verschil tussen beide respondentengroepen ligt bij de stelling over het openbaar maken van leeropbrengsten. Dat juichen schoolbesturen van harte toe, maar de helft van de schoolleiders is hier niet voor.

4 Meningen over de Prestatiebox

4.1 Schoolbestuurders

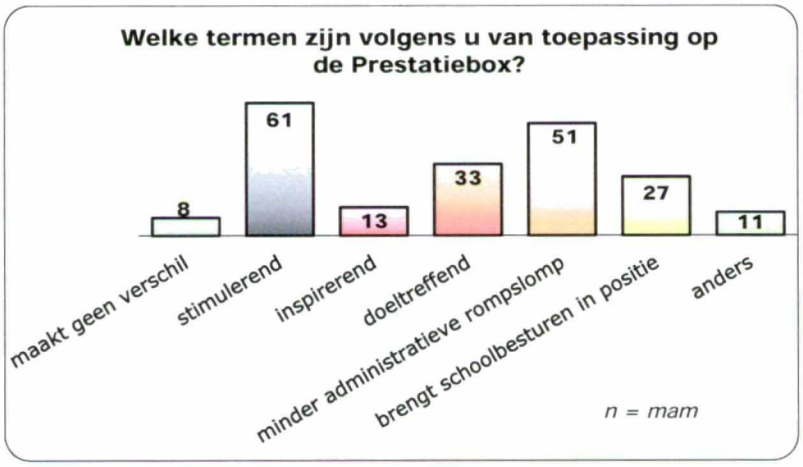
Van de ondervraagde schoolbestuurders zijn vier op de vijf (79%) volledig op de hoogte van de Prestatiebox Primair Onderwijs. Nog eens een vijfde (20%) is daarmee enigszins bekend. Voor slechts een enkeling is de Prestatiebox een nieuw begrip. Geconcludeerd kan worden dat het kennisniveau omtrent de Prestatiebox nog iets verder is toegenomen gedurende het afgelopen schooljaar.





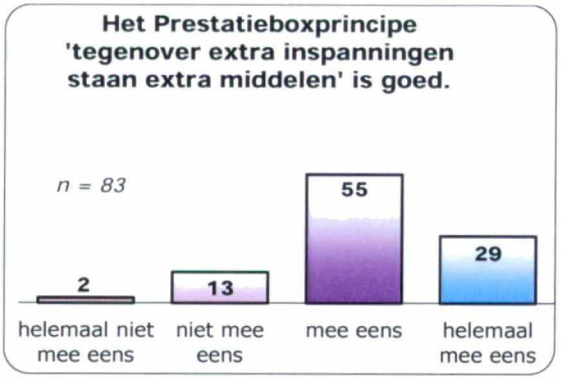
Niet alleen de kennis, ook de tevredenheid met de Prestatiebox onder schoolbestuurders is toegenomen. Hoewel nog steeds tien procent van hen het instrument Prestatiebox als negatief ervaart, is het aandeel heel positief gestemden gestegen ten opzichte van 2012. Het merendeel (63%) vindt de Prestatiebox een positief gegeven.

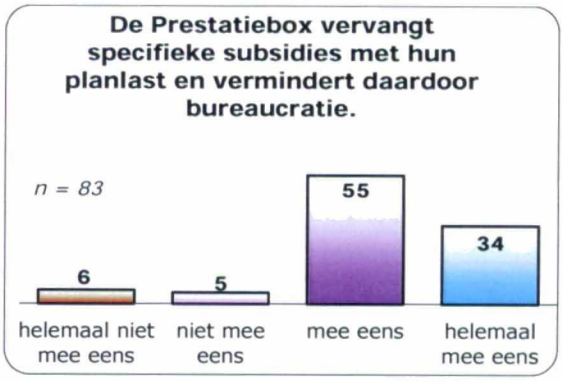
Gevraagd naar termen waarmee schoolbestuurders de toepassing van Prestatiebox vooral karakteriseren, komen begrippen als 'stimulerend' (61%) en reductie van administratieve rompslomp (51%) het meest frequent aan de orde. De Prestatiebox wordt ook regelmatig (rond 30%) gezien als doeltreffend dan wel als hulpmiddel voor meer empowerment van schoolbesturen. Inspirerend wordt de Prestatiebox nauwelijks gevonden. Dat de Prestatiebox ertoe doet, blijkt wel uit het antwoord van bijna negen op de tien schoolbestuurders, die zeggen dat het gebruik van de Prestatiebox wel degelijk een verschil uitmaakt.
De scores op deze vraag waren in 2012 wezenlijk anders: alleen het terugbrengen van de administratieve druk wordt nu met ongeveer eenzelfde percentage als toen genoemd, alle overige opties werden in 2012 met zo'n 10 tot 30% vaker aangevinkt. Toen werd de Prestatiebox vaker 'inspirerend' bevonden en bracht het volgens schoolbesturen hen meer in positie dan nu (2013). In 2012 maakte de Prestatiebox nog voor één op de drie (30%) schoolbesturen geen verschil.



Schoolbestuurders konden in een reactie hun eigen mening geven over de Prestatiebox en het functioneren daarvan (open vraag). Het geringe aantal reacties was zowel positief, negatief als neutraal. Sommige bestuurders zijn van mening dat het invoeren van de Prestatiebox niets uitmaakt, anderen definiëren het 'als een sigaar uit eigen doos', bijvoorbeeld omdat dit budget eigenlijk bij de lumpsum behoort.

Over de Prestatiebox zijn aan schoolbesturen in 2013 twee stellingen voor het eerst voorgelegd; daarom is er geen vergelijking met 2012 mogelijk. Het betreft het principe dat extra inspanningen beloond worden met extra financiële middelen en het principe dat met de komst van de Prestatiebox minder afzonderlijke subsidies aangevraagd hoeven te worden, hetgeen de bureaucratie vermindert. Met deze beide stellingen is ruim de helft (55%) het eens en rond een derde van de respondenten is het er zelfs helemaal mee eens. Toch kan niet iedereen zich hierin vinden, getuige de 11 tot 15% die deze stellingen ontkent.



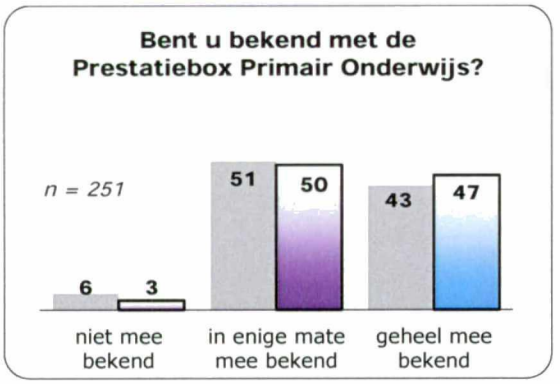


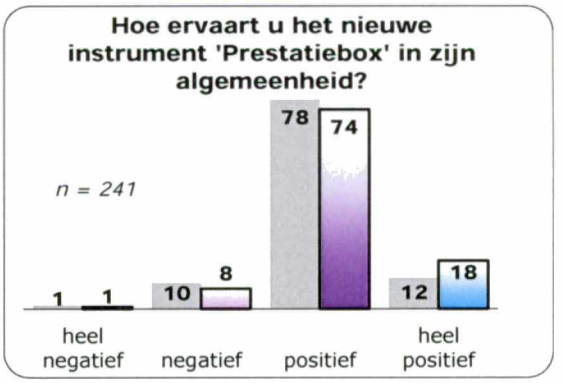
Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Kleine schoolbesturen blijken significant vaker minder bekend te zijn met de Prestatiebox dan grote(re) schoolbesturen. Ze zijn minder tevreden over de vermindering van de administratieve rompslomp door de Prestatiebox dan besturen met een andere grootte.

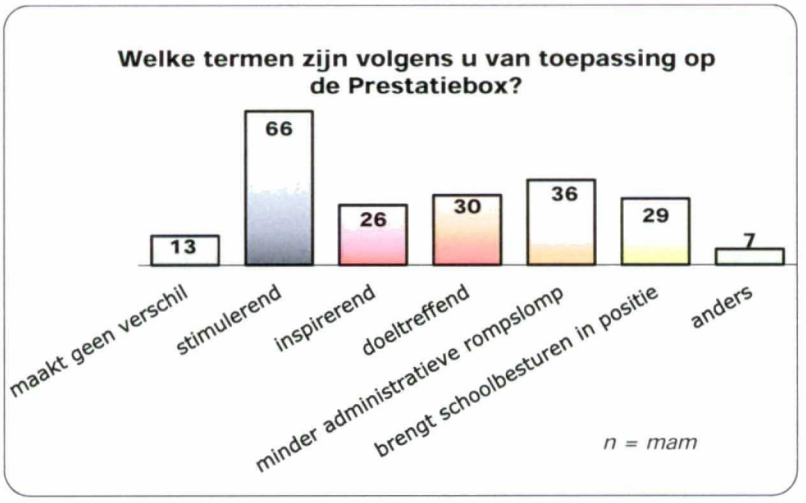
4.2 Schoolleiders

Net als in 2012 is bijna geen enkele schoolleider meer onbekend met de Prestatiebox. Als gekeken wordt naar de mate waarin ze ermee bekend zijn, worden twee bijna gelijke delen zichtbaar: 50% is in enige mate bekend met de Prestatiebox Primair Onderwijs en 47% is er geheel mee bekend.





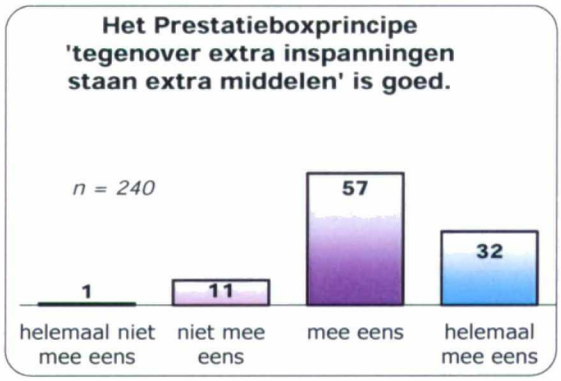
Driekwart (74%) van de schoolleiders staat positief tegenover de Prestatiebox, terwijl bijna één op de vijf (18%) respondenten een heel positieve mening toegedaan is. Eén op de negen schoolleiders ervaart de Prestatiebox in z'n algemeenheid als negatief (8%), enkele respondenten zijn heel negatief (1%). Er is in dit opzicht weinig verschil met de nulmeting.

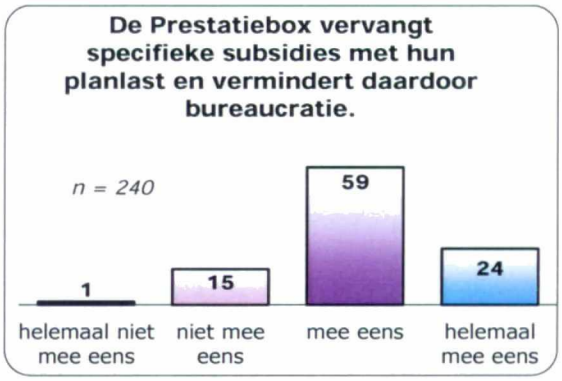


Desgevraagd verklaart men vooral de term 'stimulerend' (66%) van toepassing op de Prestatiebox. De andere kwalificaties voor de Prestatiebox worden steeds in ongeveer een derde van de gevallen genoemd. Volgens één op de acht (13%) doet de Prestatiebox er niet zozeer toe. Ongeveer 7% van de schoolleiders geeft nog weer een andere typering van de Prestatiebox. Deze vallen uiteen in positieve en negatieve oordelen. Net als de schoolbestuurders gaven ook de schoolleiders hun eigen mening over de Prestatiebox en het functioneren daarvan. Ook hier betrof het een gering aantal reacties zowel positief, negatief als neutraal: het invoeren van de Prestatiebox maakt niets uit of het wordt beschouwd 'als een sigaar uit eigen doos', omdat dit budget eigenlijk bij de lumpsum behoort.

Ten opzichte van 2012 zijn op dit item wel een aantal grote verschillen te bespeuren. Toen was 20% van oordeel dat de Prestatiebox geen verschil maakte. Men betitelde de Prestatiebox toen vaker met termen als 'doeltreffend' en 'inspirerend' (2012: 53% respectievelijk 37%) en als instrument om schoolbesturen in positie te brengen (2012: 47%).

Ook aan schoolleiders zijn in 2013 een paar nieuwe stellingen voorgelegd; daardoor is er geen vergelijking met 2012 mogelijk. Het betreft, net als bij de schoolbestuurders, het principe dat extra inspanningen beloond worden met extra financiële middelen en het feit dat met de komst van de Prestatiebox minder afzonderlijke subsidies aangevraagd hoeven te worden, hetgeen de bureaucratie vermindert. Met deze beide stellingen is bijna drie op de vijf schoolleiders het eens en rond een kwart tot een derde is het hier helemaal mee eens. Toch kan niet iedereen zich hierin vinden, getuige de 12 tot 16% die deze stellingen in meer of mindere mate ontkennen.





Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Op slechts één van de variabelen waarop getoetst is op school- en bestuursgrootte en het aandeel gewichtenleerlingen, kan een significant verschil aangetoond worden. Schoolleiders van kleine besturen betitelen de Prestatiebox minder vaak als 'inspirerend'. Voor het overige scoren schoolleiders van kleine, middelgrote of grote besturen of scholen met een gering, normaal of groot percentage gewichtenleerlingen dus vergelijkbaar.

4.3 Synthese

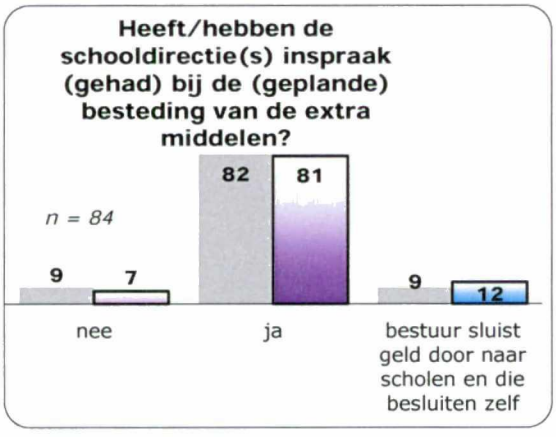
Er is een aantal significante verschillen te ontdekken tussen de beide metingen. Het gaat hierbij om de kwalificaties die aan de Prestatiebox gegeven worden. Hierin is een duidelijke lijn te bespeuren: in 2012 werd de Prestatiebox significant vaker dan in 2013 geassocieerd met de termen 'inspirerend' en 'doeltreffend', werd vaker gevonden dat de Prestatiebox schoolbesturen in positie brengt. Aan de andere kant staat dat in 2012 ook vaker genoemd werd dat de Prestatiebox 'geen verschil' uitmaakte. Deze bevindingen gelden voor zowel schoolbestuurders als voor schoolleiders.

De Prestatiebox Primair Onderwijs is meer bekend bij schoolbestuurders dan bij schoolleiders (volledig: 79% om 47%; in enige mate: 20% om 50%). Schoolbestuurders en schoolleiders ervaren in gelijke mate de Prestatiebox als positief. De Prestatiebox krijgt doorgaans in ongeveer dezelfde mate bepaalde kwalificaties van beide respondentengroepen. Schoolleiders vinden de Prestatiebox vaker inspirerend dan schoolbestuurders, terwijl de laatsten juist minder administratieve last ervaren vanwege de Prestatiebox. De beide stellingen vinden in ongeveer gelijke mate bijval van beide respondentengroepen.

5 Besluitvorming en bestedingsdoelen Prestatiebox

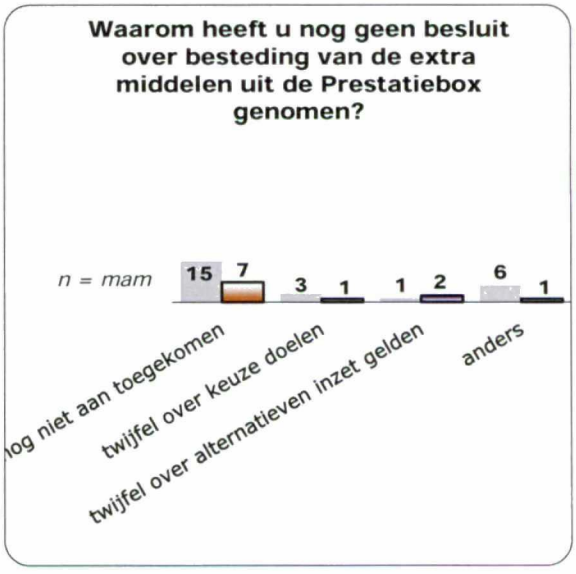
5.1 Schoolbestuurders

Bijna alle (92%) schoolbestuurders hebben de beslissing al genomen om de extra gelden vanuit de Prestatiebox in te zetten; slechts 8% deed dit nog niet. De overgrote meerderheid (86%) van de schoolbesturen zet het extra geld in voor de doelen uit het Bestuursakkoord. Een paar schoolbesturen hebben besloten de gelden voor andere prioriteiten aan te wenden. Vergeleken met 2012 is er vaker reeds besloten waarvoor de gelden in te zetten; dit valt vaker ten gunste van de Bestuursakkoorddoelen uit.

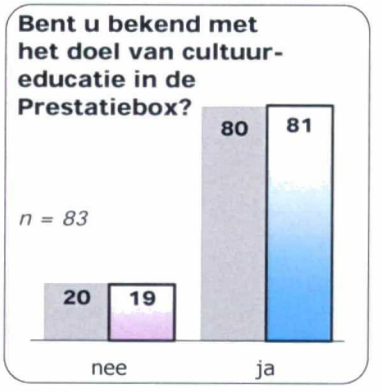


Volgens schoolbesturen hebben in de meerderheid (81%) van de gevallen schoolleiders inspraak gehad bij de geplande besteding van de extra middelen. Zeven procent van hen geeft aan dat zij geen inspraak hebben gehad. Door 12% van de schoolbesturen wordt het geld naar hun deelnemende scholen doorgesluisd en kan men daar autonoom beslissen over de besteding ervan. Deze verhoudingen zijn gedurende de beide metingen (2012 en 2013) vrijwel constant.

In de situaties waarin over de inzet van de Prestatieboxgelden nog geen keuze gemaakt is (zie hierboven: 8%), geeft men meestal als verklaring dat men er nog niet aan toegekomen is (7%).
De vijf besturen die besloten hebben het geld te besteden aan niet-Bestuursakkoorddoelen onderschrijven die doelen wel; sterker nog: men heeft de doelen al bereikt of zette altijd al sterk in op taal, rekenen en cultuureducatie. Eén bestuur wendt de extra middelen aan om de begroting sluitend te krijgen.



Eén van de bestedingsdoelen van de Prestatiebox betreft de cultuureducatie. De vroegere aparte subsidie hiervoor is verdisconteerd in de Prestatiebox. Vier op de vijf (81%) schoolbesturen blijken op de hoogte te zijn van het doel van cultuureducatie in de Prestatiebox. Dit is hetzelfde percentage als tijdens de nulmeting van 2012.

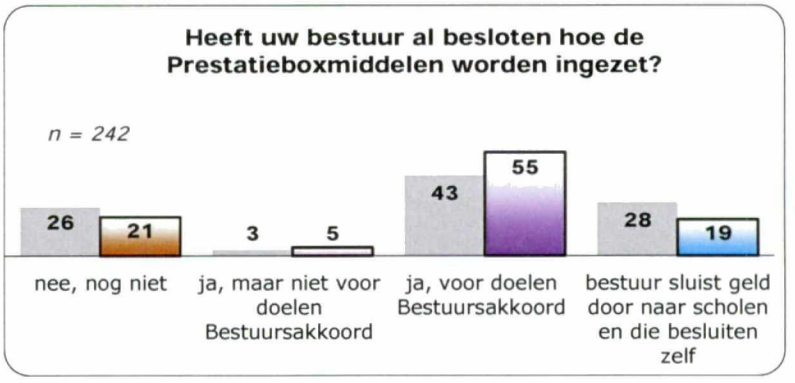


Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

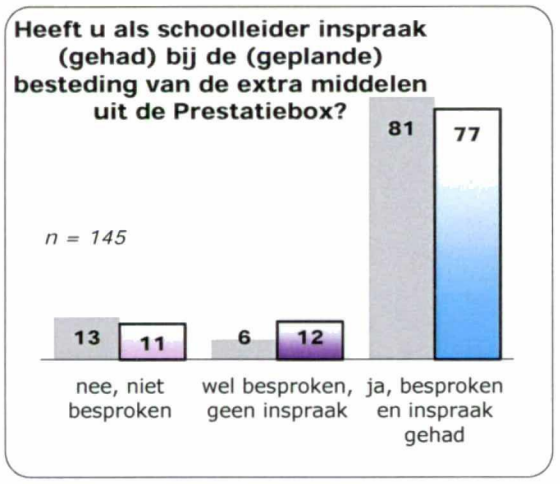
Grote besturen hebben al vaker besloten hoe de extra Prestatieboxmiddelen te gaan inzetten dan kleine(re) besturen dat gedaan hebben. Verder zijn grote besturen vaker dan andere schoolbesturen op de hoogte van het doel van cultuureducatie in de Prestatiebox.

5.2 Schoolleiders

Op het moment van de enquête heeft volgens ruim de helft (55%) van de schoolleiders hun bestuur al besloten hoe de extra middelen vanuit de Prestatiebox zullen worden ingezet. Een vijfde deel (21%) geeft aan dat dit nog niet gebeurd is. Een paar schoolleiders melden dat hun bestuur expliciet besloten heeft de gelden niet voor de doelen uit het Bestuursakkoord te gebruiken. Nog eens een vijfde (19%) zegt dat scholen zelfstandig mogen beslissen wat het bestedingsdoel is en dat hun bestuur het geld doorsluist naar de onder het bestuur vallende scholen.



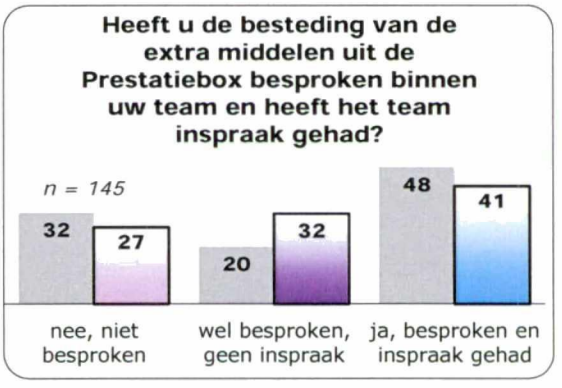
Vergelijking met de herberekende resultaten van 2012 laat zien dat in 2013 vaker al besloten is hoe de Prestatiebox zal worden ingezet en dat dat ook frequenter in het kader van het Bestuursakkoord is. Deze groep schoolleiders krijgt anno 2013 van hun bestuur iets minder vaak autonomie ten aanzien van de besteding van de Prestatieboxgelden dan de responsgroep van 2012.

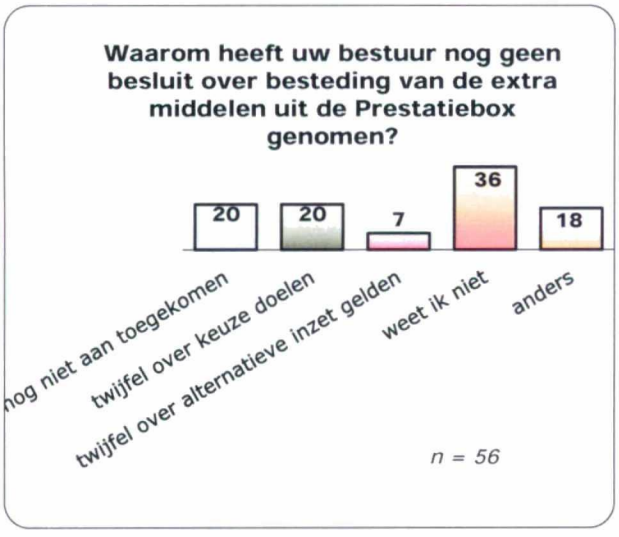


In het geval het bestuur reeds besloten heeft voor welke doelen het geld wordt gebruikt, geeft de overgrote meerderheid (77%) van de schoolleiders aan dat de geplande besteding van de Prestatiebox-gelden met hen besproken is en dat zij daarbij inspraak hebben gehad. Met één op de negen (11%) schoolleiders is het bestedingsdoel echter niet besproken, terwijl een bijna even grote groep van 12% weliswaar in gesprek was met het schoolbestuur, maar geen inspraak had in de uiteindelijke aanwending van de financiën.

In 2013 lijkt er wat minder vaak sprake te zijn van inspraak van schoolleiders dan in 2012.

Los van de inspraakmogelijkheid voor schoolleiders bij hun bestuur, kan de schoolleider zelf zijn of haar eigen team ook inspraak bieden – of niet. Ook hier is een trend dat in 2013 de besteding van de Prestatieboxgelden vaker een onderwerp van gesprek is geweest, zij het minder vaak met een mogelijkheid tot inspraak. In 2013 hebben twee op de vijf teams (41%) inspraak gehad over de doelen waarvoor de extra middelen aangewend zullen worden.



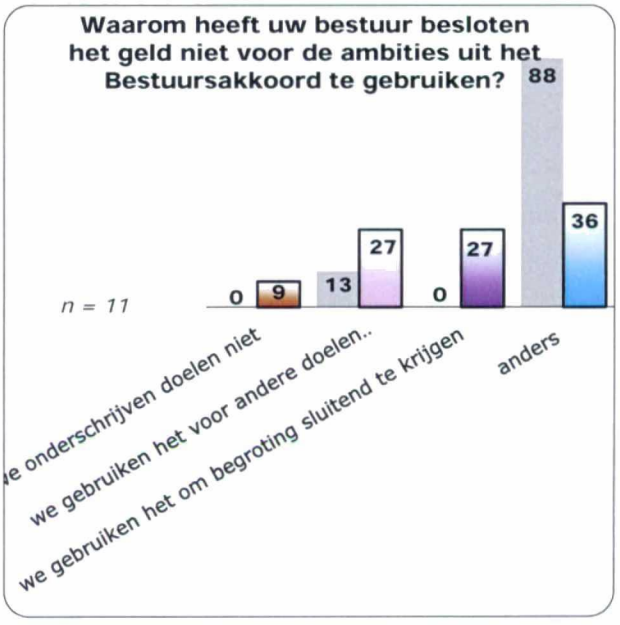


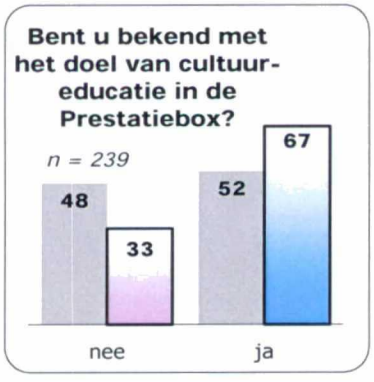
Als er nog géén besluit is genomen over de doelen waaraan de Prestatieboxgelden besteed worden (21%, zie boven), dan wordt daarvoor vaak (20%) als reden opgegeven dat men er nog niet aan toegekomen is of dat men nog twijfelt over de keuze van de doelen. Een derde (36%) van de betreffende schoolleiders weet eigenlijk niet waarom het bestuur nog geen besluit genomen heeft. Eén op de vijf (18%) schoolleiders geeft nog een andere verklaring. Soms is het besluit aanstaande, soms is het besluit in delen opgeknipt en soms spelen organisatorische perikelen (zoals fusies of bestuurswisselingen) een rol.

Ten opzichte van 2012 is in 2013 het aandeel 'niet aan toegekomen' verkleind en dat van 'weet ik niet' vergroot.

In elf gevallen kiest het schoolbestuur er expliciet voor de gelden voor andere doelen aan te wenden. Genoemd worden dan onder andere Engels voor kleuters, ict en extra scholing voor ib'ers. Verder wil men met het extra geld bij voorkeur het koersplan op bestuursniveau realiseren. Ook scholing met betrekking tot gedrag zit niet in het reguliere budget. Soms legt men met de Prestatieboxmiddelen een reserve aan. Ook weigert een bestuur volgens een schoolleider zulke vergaande overheidsbemoeienis.

Van de opties in de vragenlijst dat men de doelen van de Prestatiebox niet zou onderschrijven of het geld liever gebruikt voor het sluitend krijgen van de begroting, wordt – in tegenstelling tot 2012 – nu wel gebruik gemaakt.





Eén bestedingsmogelijkheid van de Prestatiebox wordt in de vragenlijst eruit gelicht: de cultuureducatie. Twee derde (67%) van de schoolleiders blijkt op de hoogte te zijn van dit doel. Dat is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2012, toen de helft (52%) daarmee bekend was.

Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Voor zover er getoetst kon worden op de achtergrondkenmerken, zijn er slechts een paar significante verschillen te ontdekken. Het betreft het bespreken van de inzet van Prestatieboxgelden door de schoolleider met zijn of haar team. Volgens schoolleiders die onder een klein bestuur vallen, is dit minder vaak besproken (dus geen inspraakmogelijkheid). Zelf hebben schoolleiders vaker inspraak bij het bestuur kunnen hebben, tenminste als ze werken voor een groot bestuur. Verder zijn schoolleiders van scholen met weinig gewichtenleerlingen minder bekend met het doel van cultuureducatie in de Prestatiebox.

5.3 Synthese

Veel scores die in 2013 behaald werden, zijn vergelijkbaar met die van 2012. Schoolbestuurders en schoolleiders geven in 2013 wel vaker aan dat reeds besloten is de Prestatieboxgelden in te zetten voor doelen uit het Bestuursakkoord; alleen het verschil bij schoolbestuurders blijkt significant. De besteding van de extra middelen uit de Prestatiebox is wat vaker onderwerp van gesprek geweest ip het team van schoolleiders, maar de inspraakmogelijkheid nam licht af. Schoolleiders zijn nu duidelijk beter geïnformeerd over het doel van cultuureducatie in de Prestatiebox dan een jaar eerder; dit verschil blijkt significant.

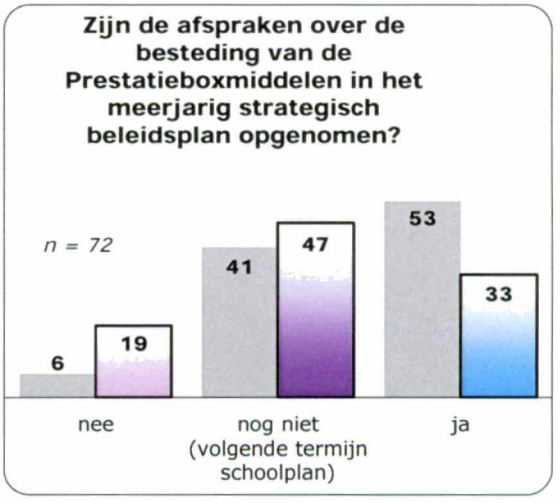
Opmerkelijk is dat schoolbestuurders rondom de besluitvorming aangaande de besteding van de Prestatieboxgelden veelal een andere mening zijn toegedaan dan schoolleiders.
Zo vinden schoolbestuurders vaker dat er al besluitvorming heeft plaatsgevonden over de besteding conform het Bestuursakkoord (86% om 69%[4]). Verder valt op dat schoolbestuurders minder vaak aangeven dat de Prestatieboxmiddelen doorgesluisd worden naar de afzonderlijke scholen die het geld naar eigen inzicht zouden mogen besteden. De aantallen antwoorden op items die doorvragen waarom men iets wel of niet deed (besluiten over Prestatieboxbesteding, al dan niet conform Bestuursakkoord) zijn te klein om zinvolle vergelijkingen te maken tussen schoolbestuurders en schoolleiders.
Schoolbestuurders zijn meer bekend met het doel van de cultuureducatie in de Prestatiebox dan schoolleiders.

[4] Herberekend vanwege meer opties in de schoolleiderslijst.

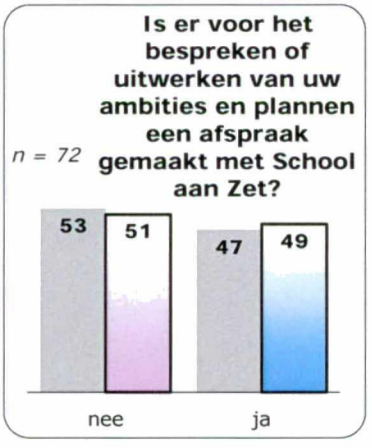
6 Inzet extra middelen Prestatiebox

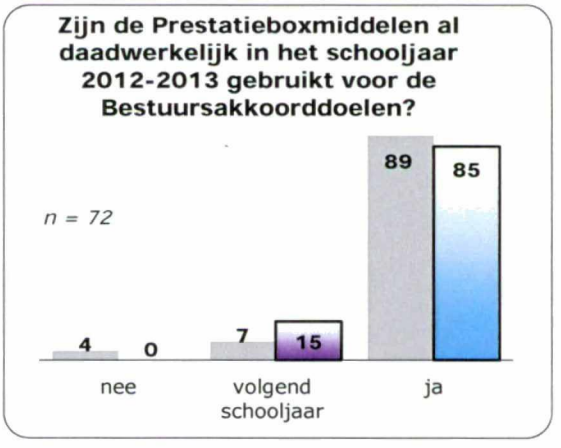
6.1 Schoolbestuurders

De aard van de besteding van de Prestatieboxgelden is in een derde (33%) van de gevallen opgenomen in het strategisch beleidsplan. Bijna de helft (47%) van de schoolbestuurders geeft aan dat dat nog niet gebeurd is, maar dat het in de volgende termijn van het plan wel het geval zal zijn. Vergeleken met de resultaten uit 2012 zijn afspraken over de besteding van de Prestatieboxmiddelen minder vaak in het meerjarig strategisch beleidsplan opgenomen.



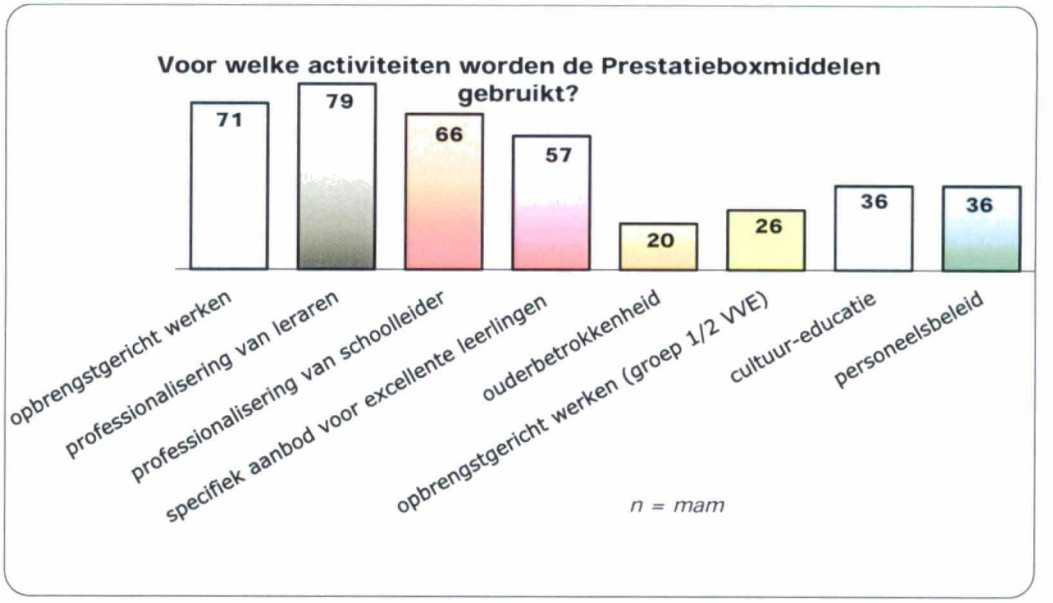
Net als in 2012 heeft bijna de helft (47%) van de schoolbesturen een afspraak gemaakt met School aan Zet om de eigen ambities en plannen te bespreken of uit te werken.





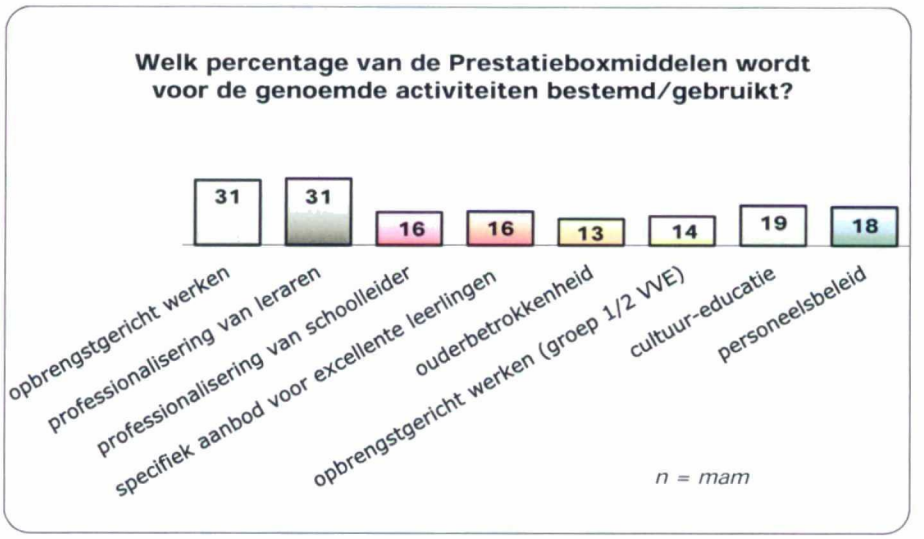
De Prestatieboxmiddelen zijn over het algemeen (85%) al het afgelopen schooljaar (2012–2013) ingezet voor de doelen die de besturen eerder specificeerden. Elf schoolbesturen (15%) zullen dat komend schooljaar doen.

De extra middelen vanuit de Prestatiebox worden het meest frequent besteed aan de professionalisering van leraren en vervolgens (in steeds mindere mate) aan de volgende activiteiten: opbrengstgericht werken, professionalisering van de schoolleider, specifiek aanbod voor excellente leerlingen en verder cultuur-educatie en personeelsbeleid (ex aequo) en opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE. Ouderbetrokkenheid staat helemaal onderaan het bestedingslijstje van schoolbestuurders.
In vergelijking met 2012 is de inzet van de Prestatieboxgelden op de professionalisering van de schoolleider en op het specifiek aanbod voor excellente leerlingen toegenomen (nu grofweg 10% vaker) en die op opbrengstgericht werken in de laagste twee groepen afgenomen (nu grofweg 10% minder vaak).

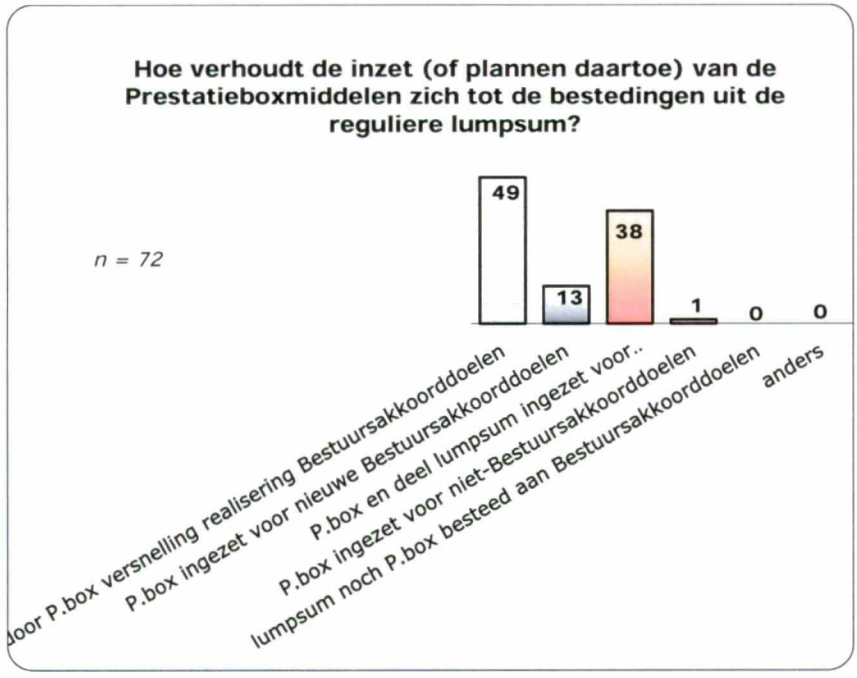


Gemiddeld wordt het grootste percentage van de Prestatieboxgelden aan opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren besteed (beide 31%). Een enkel bestuur spendeert aan deze zaken 70 – 100% van hun extra middelen. Deze twee onderwerpen worden op afstand gevolgd door cultuureducatie, personeelsbeleid en de andere onderwerpen; voor al deze onderwerpen wordt gemiddeld zo'n 15% van de extra financiën vrijgemaakt.

Procentueel gezien wordt er in 2013 minder besteed aan opbrengstgericht werken (was gemiddeld 43%) en iets meer aan ouderbetrokkenheid (was 7%). Hierbij moet wel in gedachten gehouden worden dat het hier gaat om de groep die überhaupt Prestatieboxbudget vrijmaakte voor een dergelijk onderwerp.



Op de vraag hoe de inzet van de Prestatieboxgelden zich tot de bestedingen uit de reguliere lumpsum verhoudt, antwoordt 38% dat beide geldstromen aangewend worden voor de doelen in het Bestuursakkoord (lumpsum ten dele); dit was in 2012 nog 54%. Anderen (49%, was 23%) gebruiken de Prestatiebox om reeds lopende, met het Bestuursakkoord strokende initiatieven sneller of breder te kunnen ontplooien. Slechts een kleine groep (13%) schoolbestuurders zet de Prestatiebox in voor nieuwe ambities die aansluiten bij het Bestuursakkoord.



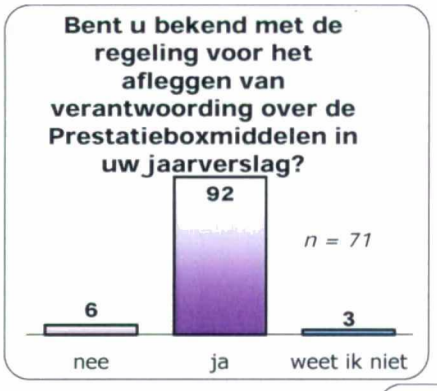
De schoolbestuurders zijn, net als vorig jaar, verdeeld over de invloed die het verkrijgen van Prestatieboxgelden heeft op het al dan niet extra aandacht geven aan genoemde beleidsonderwerpen. Zo vindt ruim een kwart (28%) dat het geen verschil uitmaakt en nog eens de helft (49%) dat het voor een klein deel bepalend is geweest. Een vijfde deel (20%) ervaart de invloed als groot, maar bijna niemand als volledig.

Wordt de vervolgmeting naast de nulmeting gelegd, dan kan geconstateerd worden dat iets meer schoolbesturen vinden dat het verkrijgen van de Prestatiebox wel verschil heeft uitgemaakt, zij het doorgaans een klein verschil.

Prestatieboxgelden hoeven niet beslist besteed te worden aan de doelen uit het Bestuursakkoord; daarin zijn schoolbesturen en scholen in principe vrij. Ze moeten echter wel in het jaarverslag verantwoording afleggen waaraan zij de gelden uitgegeven hebben. Van de schoolbesturen is 92% ermee bekend dat de uitgaven in het kader van de Prestatiebox in het jaarverslag geëxpliciteerd en toegelicht horen te worden. Er is toch nog een klein groepje (9%) schoolbesturen dat niet weet dat die verplichting op hen rust.

Het grootste deel (86%) van de schoolbesturen heeft in 2012 in het jaarverslag daadwerkelijk een verantwoording van de Prestatieboxmiddelen opgenomen. Hoewel accountants hun fiat moeten geven aan de jaarrekeningen, bevat die in één op de negen (11%) van de gevallen geen financiële specificatie van de Prestatieboxbestedingen. In de meerjarige strategische beleidsplannen wordt in een derde (35%) van de bestudeerde plannen de beoogde inzet van de Prestatiebox genoemd. Dat veel nog vigerende beleidsplannen in de periode vóór de Prestatiebox en het Bestuursakkoord geschreven zijn, zal hieraan debet zijn. Bovendien is opneming in het beleidsplan geen verplichting.

Veel besturen hebben de Prestatiebox (nog) niet in hun beleidsplan opgenomen, omdat die beleidsplannen een periode van verschillende jaren omvatten en de Prestatiebox midden in de planperiode geïntroduceerd werd.



Als voorbeelden van zinvolle besteding van de Prestatieboxmiddelen noemen de bestuurders vooral professionaliseringsmogelijkheden zoals op het gebied van hoogbegaafden, techniek, versterking leiderschap. Verder noemen ze de aanschaf van nieuwe methoden, LD-leerkrachten, scholing op het gebied van 'special educational needs' en passend onderwijs, sociale vaardigheden van leerlingen, handelingsgericht werken. Daarnaast noemen ze meer aandacht voor excellente leerlingen en voor opbrengstgericht werken.

Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

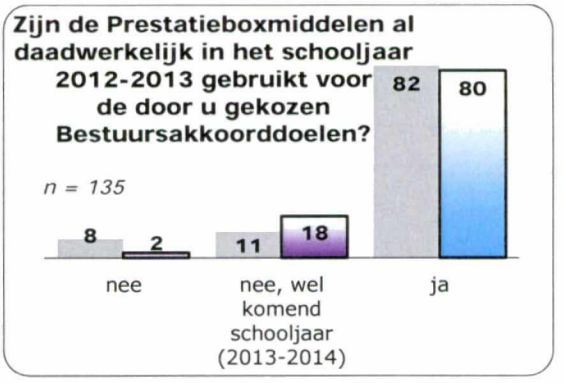
Bij kleine besturen is er significant vaker sprake van dat afspraken over de besteding van de Prestatiebox-middelen pas in het eerstvolgende meerjarige strategische beleidsplan verwoord zullen worden; nu is dat bij hen in het actuele beleidsplan nog niet het geval. Grote schoolbesturen blijken vaker School aan Zet in te schakelen als hulp bij het realiseren van de bestuursplannen op het gebied van Bestuursakkoord en Prestatiebox. Kleine besturen spenderen de Prestatieboxgelden wezenlijk minder vaak aan opbrengstgericht werken en aan professionalisering van zowel schoolleiders als leraren. In hun meerjarig strategisch beleidsplan nemen zij minder vaak dan grote(re) besturen een verantwoording van de besteding van de Prestatieboxfinanciën op.

6.2 Schoolleiders

Van degenen die aangeven de extra middelen conform de doelen van het Bestuursakkoord in te zetten, antwoordt ruim een derde (35%) van de schoolleiders bevestigend en een vijfde (19%) ontkennend op de vervolgvraag 'Zijn de door het schoolbestuur vastgestelde doelen voor de Prestatieboxmiddelen in het schoolplan opgenomen en verder uitgewerkt?'. Bijna de helft (46%) zegt dat dat nog niet gebeurd is en pas in de volgende termijn van het plan z'n beslag zal krijgen.

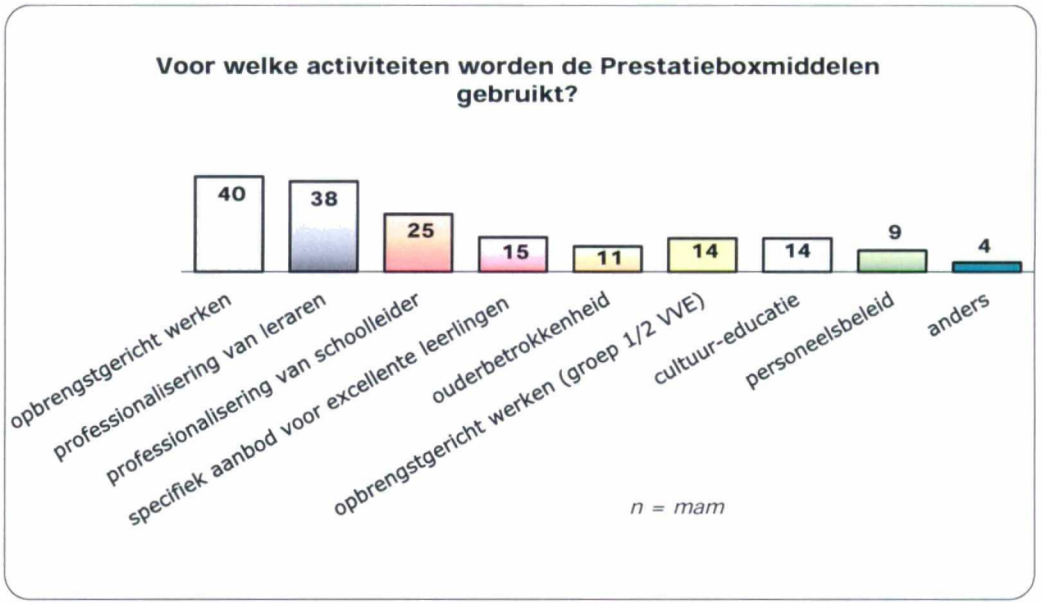
In vergelijking met 2012 verwisselen de 'ja's' en de 'nog-nieten' van plaats. Per saldo bevatten de schoolplannen anno 2013 dus minder vaak de bestedingsdoelen van de Prestatieboxgelden.

Eén op de drie (29%) schoolleiders die overeenkomstig het Bestuursakkoord de Prestatieboxgelden gaat inzetten, maakt er melding van dat er voor het bespreken of uitwerken van de ambities en plannen een afspraak gemaakt is met School aan Zet. Dat aandeel is over beide meetjaren tamelijk constant gebleven.

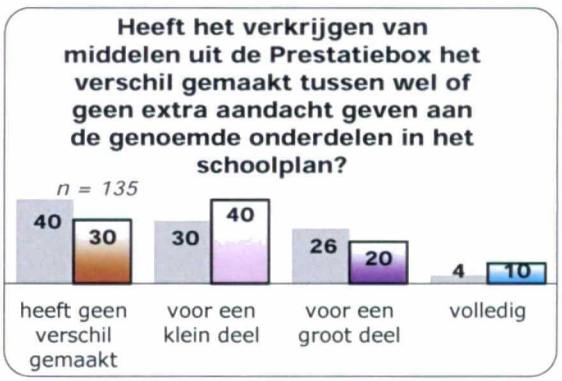


De meeste scholen (80%) hebben de extra financiën al daadwerkelijk in schooljaar 2012–2013 ingezet voor hun gekozen doelen. Bijna geen enkele school doet dat niet (2%) en één op de vijf (18%) pas volgend schooljaar. Zij doen dat vooral ten behoeve van de volgende activiteiten (in afnemende volgorde van belangrijkheid): opbrengstgericht werken, professionalisering van leraren, professionalisering van de schoolleider, specifiek aanbod voor excellente leerlingen en verder opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE en cultuureducatie (ex aequo). Hekkensluiters zijn ouderbetrokkenheid en personeelsbeleid. Andere activiteiten die door respondenten vermeld worden en waarvoor Prestatiebox-middelen gebruikt worden, zijn Dalton-aspecten, klassenmanagement, ict, wetenschap en techniek in het onderwijs en algemene kwaliteitsverbetering. Ook de internetschool wordt door één schoolleider genoemd.

Worden de concrete bestedingsdoelen op beide meetmomenten vergeleken, dan blijkt dat de frequentie waarmee de activiteiten worden genoemd, in 2013 een stuk lager ligt. Vooral opbrengstgericht werken, al dan niet in groep 1 en 2, professionalisering van leraren, professionalisering van de schoolleider en personeelsbeleid komen ruim 25% minder vaak voor.

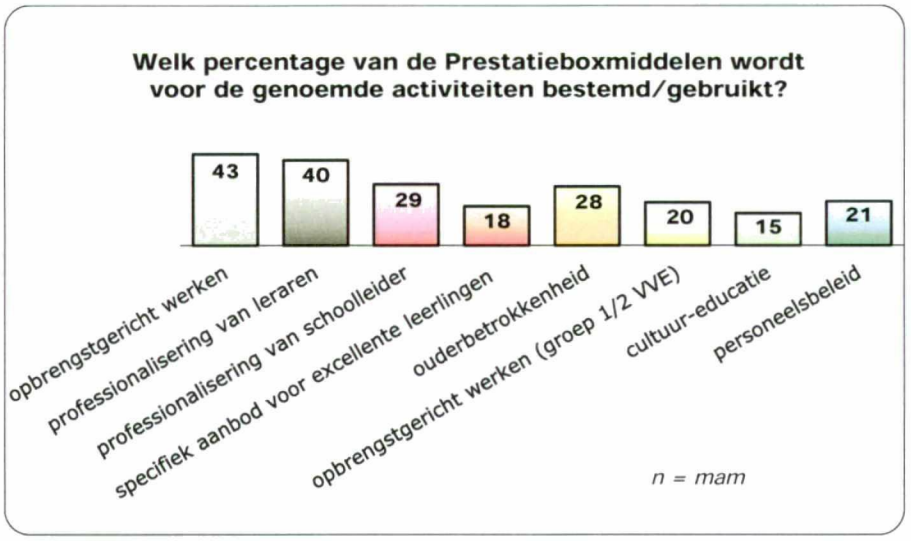


Het verkrijgen van middelen uit de Prestatiebox heeft voor de meeste (70%) schoolleiders verschil gemaakt tussen wel of geen extra aandacht geven aan de genoemde onderdelen in het schoolplan. In 2012 was dat nog 60%. De verdeling over de antwoord-categorieën is wat grillig: het aandeel dat de Prestatiebox heeft in extra aandacht geven aan de beleidsonderwerpen in het schoolplan wordt zowel vaker klein (40%, was 30%) als volledig (10%, was 4%) genoemd.



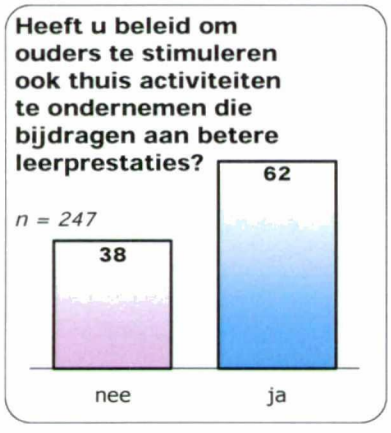
De gelden van de Prestatiebox hoeven niet aan één onderwerp gespendeerd te worden. Gemiddeld besteden scholen die de extra middelen aanwenden voor opbrengstgericht werken of voor de professionalisering van leraren hieraan zo'n 40% van het totaal. Er zijn echter scholen die het budget (vrijwel) geheel hieraan besteden. Een derde (28-29%) van het budget wordt gemiddeld gewijd aan de professionalisering van de schoolleider of aan ouderbetrokkenheid. Er is één school die maar liefst 80% van het budget toewijst aan ouderbetrokkenheid. Voor elk van de overige vier onderwerpen wordt gemiddeld ruwweg 20% van de extra middelen uitgetrokken.

Ongeveer één op de vijf (22%) schoolleiders heeft geen idee hoe de Prestatieboxgelden verdeeld zijn over de Bestuursakkoorddoelen.



Ook de schoolleiders noemen als aansprekende voorbeelden van de Prestatiebox in de eerste plaats professionaliseringsmogelijkheden zoals op het gebied van hoogbegaafden, techniek, versterking leiderschap ten behoeve van leerkrachten, en nieuwe methoden, LD-leerkrachten, SEN, master passend onderwijs, sociale vaardigheden van leerlingen, handelingsgericht werken. Ook noemen de schoolleiders als aansprekend voorbeeld verbetering van de onderwijskwaliteit en opbrengstgericht werken. Enkele schoolleiders noemen in dit verband ten slotte ook de aandacht voor excellente leerlingen en uitbreiding van cultuureducatie.

In het verlengde van de Bestuursakkoordambitie "ouders stimuleren thuis activiteiten te ondernemen die bijdragen aan betere leerprestaties" zijn in de vragenlijst van 2013 twee nieuwe items opgenomen, die inzoomen op ouderbetrokkenheid. De eerste betreft de vraag of de schoolleider hiertoe beleid geformuleerd heeft; de tweede vraag is of men met ouderovereenkomsten werkt. 62% Van de schoolleiders geeft te kennen dat voor deze vorm van ouderbetrokkenheid specifiek beleid is ontwikkeld. De ouderovereenkomst blijkt echter niet een veel gekozen instrument om afspraken over ouderbetrokkenheid te maken; er wordt maar door 11% van de schoolleiders gebruik van gemaakt.



Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Grote scholen zetten de Prestatiebox vaker in voor een specifiek aanbod voor excellente leerlingen dan andere scholen, terwijl kleine scholen minder vaak voor personeelsbeleid opteren als bestedingsdoel. Voor kleine besturen maakt de beschikbaarheid van de Prestatiebox vaker alle verschil tussen al dan niet extra aandacht te hebben in het schoolplan voor de beleidsonderwerpen van het Bestuursakkoord.

6.3 Synthese

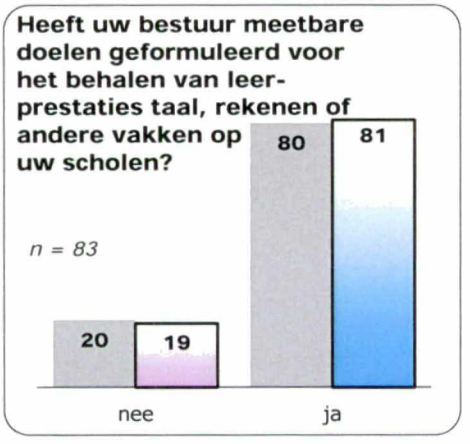
Schoolbesturen nemen in 2013 minder vaak de afspraken over de besteding van de Prestatieboxmiddelen op in hun meerjarig strategisch beleidsplan; dit verschil is significant gebleken. Hoewel niet significant is ook een afname hiervan bij schoolleiders ten aanzien van hun schoolplan te constateren. De Prestatiebox lijkt voor zowel schoolbestuurders als schoolleiders er in 2013 iets meer toe te doen dan in 2012; alleen voor de groep schoolleiders blijkt dit verschil significant en maakt het nu minder vaak 'geen verschil' voor hen. Op andere items is er geen noemenswaardig verschil te constateren.

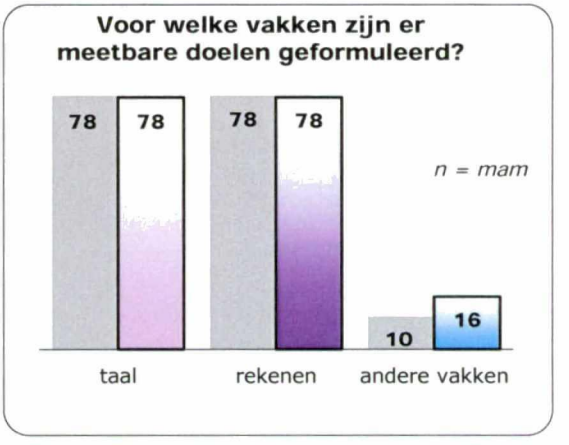
Schoolbestuurders hebben even vaak als schoolleiders de aard van de besteding van de Prestatieboxgelden in het meerjarig strategisch beleidsplan dan wel schoolplan opgenomen en uitgewerkt, of het om het huidige plan gaaf dan wel bm de volgende termijn ervan. School aan Zet komt bij schoolbestuurders vaker in beeld om de eigen ambities en plannen mee te bespreken dan bij schoolleiders (49% om 29%). Schoolbestuurders en schoolleiders verschillen weihig van mening met elkaar als het gaat om de inzet van de Prestatieboxgelden in het afgelopen schooljaar; de meesten deden dat al. Een klein deel van beide groepen meldt dat dit pas komend schooljaar het geval zal zijn.
Voor zowel schoolbestuurders als schoolleiders staan professionalisering van leraren, opbrengstgericht werken en professionalisering van schoolleiders boven aan het lijstje van bestedingsdoelen vanuit de Prestatiebox, zij het dat de percentages bij schoolleiders weer aanzienlijk (zo'n 30-40%) lager liggen. Zo'n grote kloof valt ook waar te nemen op het vlak van de bestedingen aan een specifiek aanbod voor excellente leerlingen (57% om 15%). Ook cultuureducatie en personeelsbeleid worden vaker genoemd door schoolbestuurders dan door schoolleiders.
Volgens schoolleiders wordt steeds een groter gemiddeld percentage van de Prestatiebox besteed aan de afzonderlijke doelen dan wat schoolbestuurders aangeven. Vooral op het terrein van opbrengstgericht werken, professionalisering van schoolleiders en ouderbetrokkenheid is dat het geval. Alleen cultuureducatie komt er financieel gezien een fractie beter vanaf bij schoolbestuurders dan bij schoolleiders.
Beide groepen respondenten ervaren de invloed van de Prestatieboxgelden op de mate van aandacht voor de genoemde ambities op een vergelijkbare wijze. Het maakt volgens ruim twee derde van beide respondentengroepen zeker verschil uit, de mate van invloed varieert tussen bescheiden en sterk.

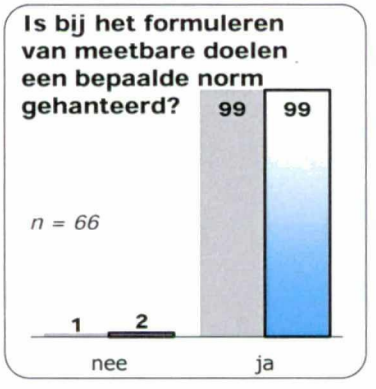
7 Prestatieverbetering leerlingen en leerkrachten

7.1 Schoolbestuurders

Vier op de vijf (81%) schoolbesturen heeft meetbare doelen geformuleerd voor het behalen van leerprestaties taal, rekenen of andere vakken. Het gaat hierbij even vaak om taal als om rekenen (beide 78%). Deze bevindingen zijn vrijwel exact gelijk aan die van 2012. Wel worden er in 2013 iets vaker meetbare doelen geformuleerd voor andere leerdomeinen dan taal en rekenen. Voorbeelden hiervan zijn gedrag en sociaal-emotionele ontwikkeling. Specifieke vormen van lezen (begrijpend of technisch) en woordenschat worden hierbij ook genoemd, maar vallen natuurlijk eigenlijk onder taalonderwijs.





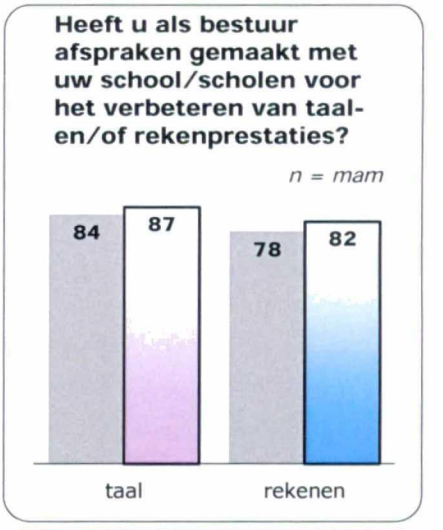


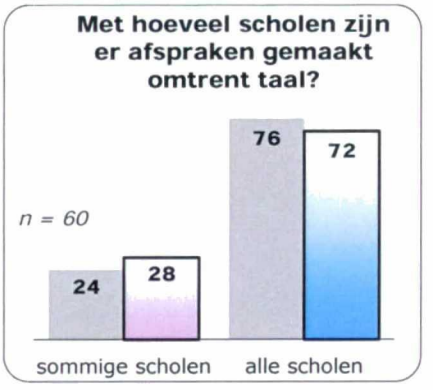
In 2012 is de vraag gesteld welke norm schoolbesturen hanteerden bij het stellen van hun doelen; in 2013 luidt de eerste vraag in dit kader of er überhaupt een norm is aangelegd, waarbij een open vervolgvraag informeert naar welke dan. Vanwege de andere vraagconstructie moesten de resultaten van 2012 herberekend worden.

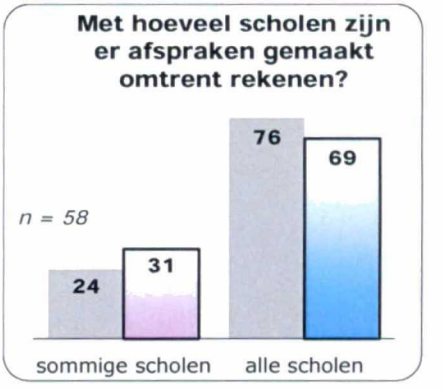
In beide jaren wordt bijna altijd een bepaalde norm aangelegd. Was het in 2012 veelal de ondergrens die de Inspectie stelt, het landelijk gemiddelde of het langjarig gemiddelde van de eigen school, in 2013 is dat nog steeds zo.

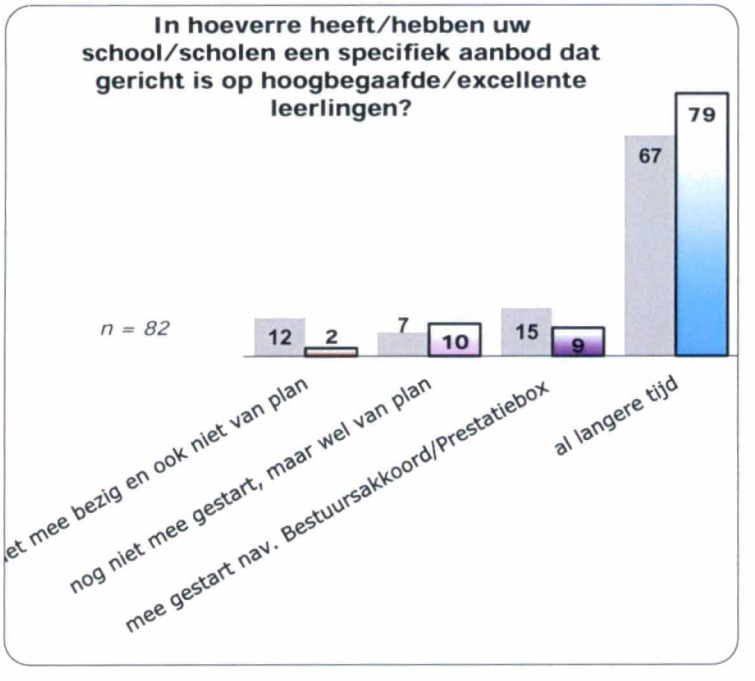
Schoolbesturen zijn in 2013 iets vaker afspraken gaan maken met hun school of scholen voor het verbeteren van taalprestaties dan in 2012 het geval was. Voor taal doen zij dat nog steeds iets vaker (87%) dan op het gebied van rekenen (82%).

In bijna drie kwart (72%) van de gevallen worden taalafspraken met alle scholen van een bepaald schoolbestuur gemaakt, terwijl dat in het resterende kwart (28%) van de situaties alleen met sommige scholen gedaan wordt. Vrijwel exact dezelfde verhoudingen gelden aangaande afspraken rond rekenprestaties. Het ontloopt het beeld van 2012 nauwelijks.





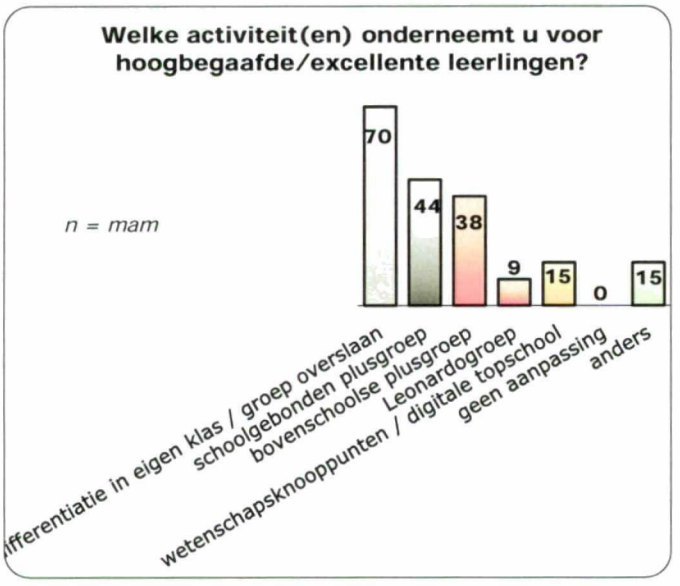




Vier op de vijf (79%) schoolbesturen maken duidelijk dat men op minstens één van hun scholen al langere tijd een specifiek op hoogbegaafde leerlingen gericht aanbod heeft. Zeven schoolbesturen (9%) zijn met een dergelijk aanbod gestart naar aanleiding van het Bestuursakkoord en de Prestatiebox. Een achttal schoolbestuurders (10%) is al wel van plan om dit te gaan aanbieden. Dit is dan vaak het komend schooljaar of het komend kalenderjaar het geval.

In vergelijking met 2012 is het percentage schoolbesturen dat niet met een dergelijk aanbod bezig is en ook niet van plan is dat te gaan doen, flink afgenomen.

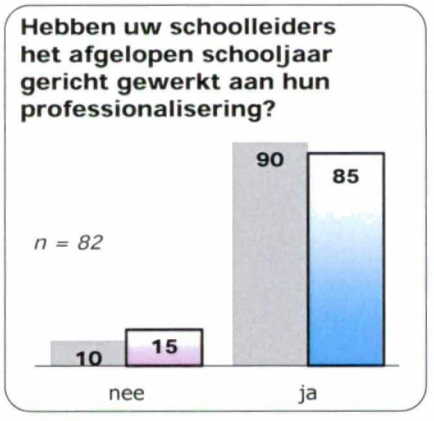
Wanneer men nog niet een specifiek aanbod heeft voor deze doelgroep, dan wordt daarvoor vaak als reden opgegeven dat er geen hoogbegaafde leerlingen zijn (één schoolbestuurder maakt onderscheid tussen hoogbegaafde en excellente leerlingen). Het is echter nooit een concrete beleidskeuze om dit niet te doen.

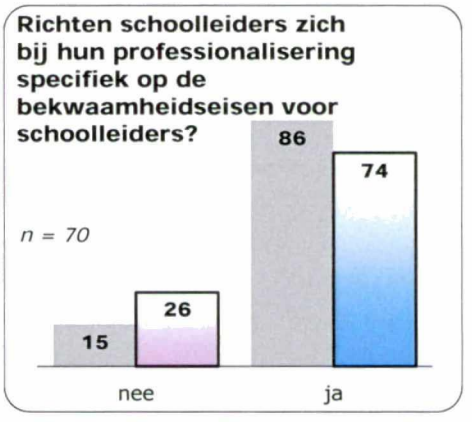


De aard van het aanbod voor hoogbegaafde leerlingen is veelal (70%) het differentiëren in de eigen klas of de mogelijkheid een groep over te slaan. In bijna de helft (44%) van de gevallen is er een schoolgebonden plusgroep beschikbaar, terwijl iets minder vaak (38%) het schoolbestuur voor deze leerlingen een bovenschoolse plusgroep in het leven heeft geroepen. Leonardo-groepen worden maar weinig (9%) ingezet. Wetenschapsknooppunten dan wel een digitale topschool (een optie in de vragenlijst die in 2012 nog niet voorhanden was) kunnen rekenen op de belangstelling van 15% van de schoolbesturen. De huidige scores liggen dicht bij die van 2012. Nog eens 15% van de schoolbesturen onderneemt andere activiteiten voor hun hoogbegaafde of excellente leerlingen. In een enkel geval werken de scholen samen met het voortgezet onderwijs.

Het overgrote deel (85%) van de ondervraagde schoolbesturen geeft aan dat hun schoolleiders het voorbije schooljaar gericht aan hun professionalisering gewerkt hebben. Dat is iets minder vaak dan in 2012. In 2013 deden de schoolleiders dat op verschillende manieren. Volgens de bestuurders vond de professionalisering van schoolleider plaats in de vorm van cursussen, nascholing, training, bijvoorbeeld op het gebied van schoolleiderschap, financieel beheer, vakinhoudelijk, master Leadership and Education. Daarnaast volgden de schoolleiders workshops en studiedagen. Ook deden ze aan coachen of intervisie of maakten ze een studiereis.

In driekwart (74%) van de gevallen richten schoolleiders zich bij hun professionalisering op de gestelde bekwaamheidseisen voor schoolleiders. Dit betekent een lichte achteruitgang ten opzichte van de meting in 2012. De vragenlijst bood geen gelegenheid aan te geven waarop men zich dan wel richtte.



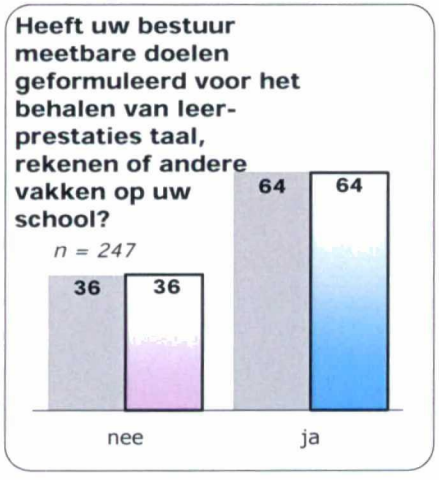


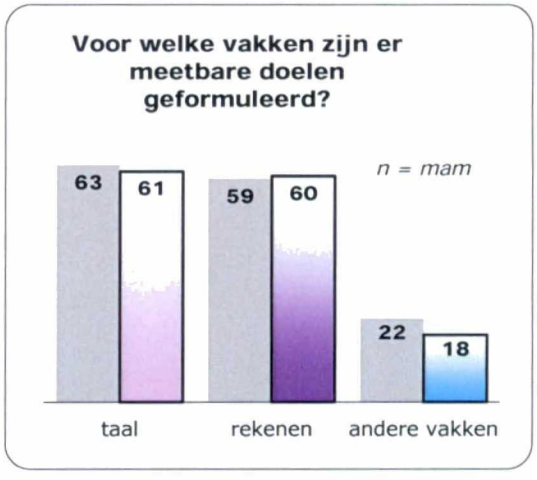
Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Met betrekking tot bovenstaande items is er alleen een significant verschil aantoonbaar al naar gelang de grootte van het bestuur wat betreft hoe het onderwijs aan hoogbegaafde leerlingen aan te passen. Grote en middelgrote besturen doen dit vaker dan andere schoolbesturen door een bovenschoolse plusgroep of Leonardo-groep in het leven te roepen.

7.2 Schoolleiders

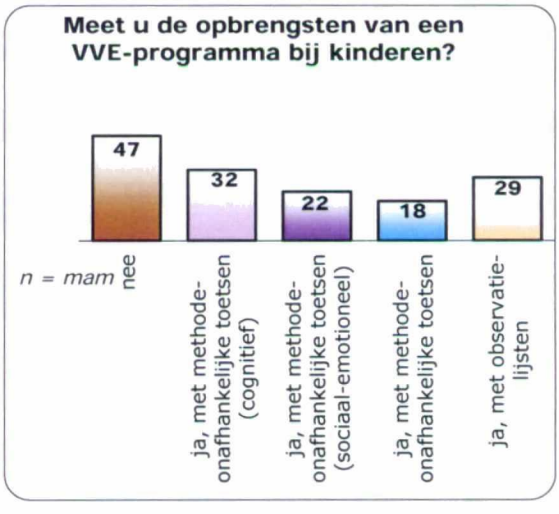
Schoolleiders is gevraagd of hun bestuur meetbare doelen heeft geformuleerd voor het behalen van leerprestaties taal, rekenen of andere vakken op hun school. Dat blijkt, net als in 2012, in bijna twee derde (64%) van de situaties het geval te zijn. Ook de resultaten voor de vakken waarvoor meetbare doelen geformuleerd zijn wijken over beide meetmomenten nauwelijks van elkaar af. In zo'n drie op de vijf (60%) gevallen gaat het zowel om taal als om rekenen, in één op de vijf (18%) om andere vakken, zoals zaakvakken en cultuureducatie. In dit verband richt men zich ook op sociaal-emotionele ontwikkeling of studievaardigheden.





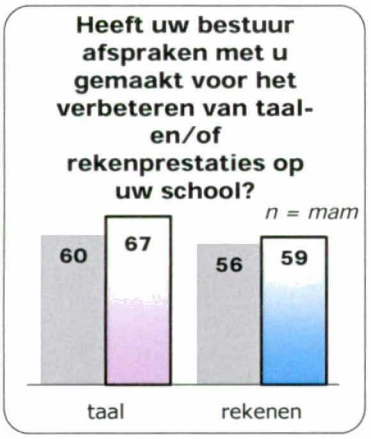
Er zijn iets vaker meetbare doelen geformuleerd voor taal (63%) dan voor rekenen (59%). In ruim een vijfde (22%) van de gevallen zijn er doelen voor andere vakken opgesteld. Het gaat dan met name om begrijpend lezen, spelling, (technisch) lezen en wereldoriëntatie.

Ongeveer de helft (47%) van de schoolleiders geeft aan dat er bij kinderen geen opbrengsten van een bepaald VVE-programma gemeten worden. Indien daarvan wel sprake is, dan wordt het leerresultaat veelal (32%) vastgesteld met behulp van cognitieve methode-onafhankelijke toetsen of met observatie-lijsten (29%). Wat minder frequent (22%) worden methode-onafhankelijke toetsen op sociaal-emotioneel vlak gebruikt of nog weer andersoortige toetsen (18%). In bijlage 3 wordt hierop nog verder ingezoomd.

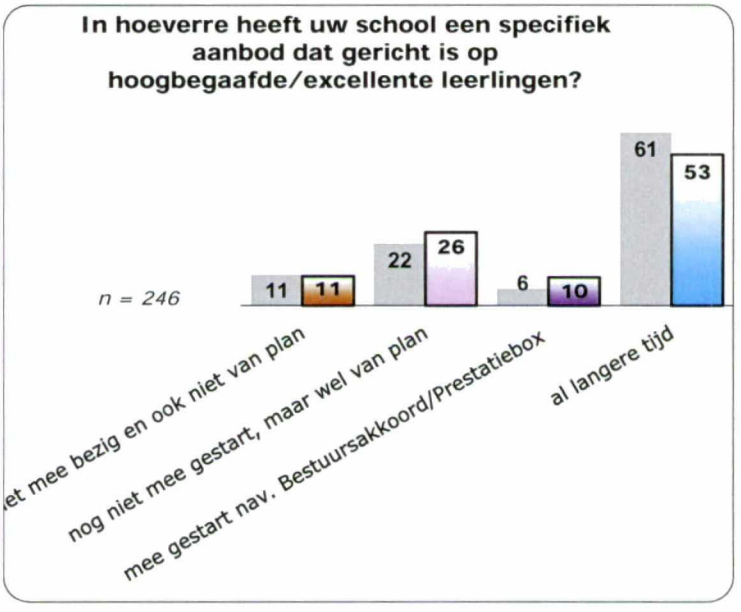


Op beide meetmomenten is in bijna alle gevallen bij het formuleren van bovenstaande meetbare doelen een bepaalde norm aangehouden. Slechts in vijf gevallen wordt er geen specifieke norm aangehouden welk niveau de school zou moeten halen.

Allerlei normen worden genoemd. Dit kan zijn de Inspectienorm, het landelijk gemiddelde, de Cito-normen of de eerdere resultaten van de eigen school.



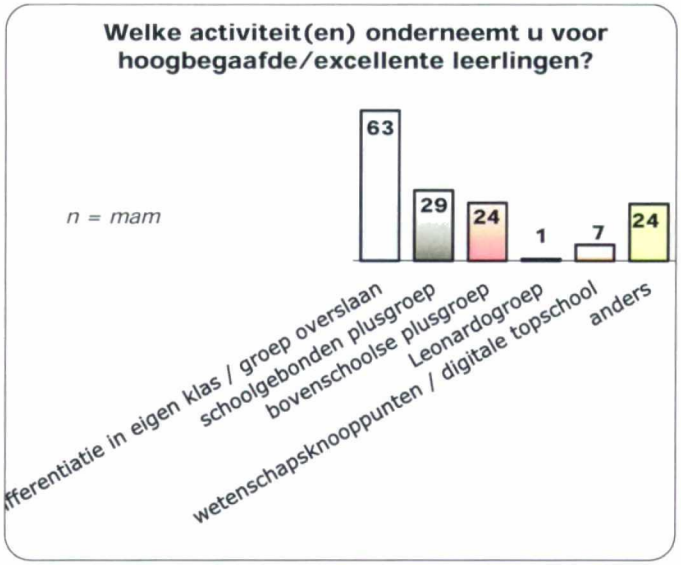
Volgens ongeveer twee derde van de schoolleiders heeft hun bestuur met de school afspraken gemaakt voor het verbeteren van taal- en/of rekenprestaties. Dit percentage is over de tijd heen iets toegenomen. In beide jaren is het percentage voor taal iets groter dan voor rekenen.



De scores op dit item van 2013 en 2012 lopen niet erg uiteen. De helft (53%) van de scholen heeft al langere tijd een specifiek aanbod dat gericht is op hoogbegaafde of getalenteerde leerlingen. Een klein deel (10%) is ermee gestart naar aanleiding van het Bestuursakkoord en het beschikbaar komen van de Prestatieboxgelden. Een kwart (26%) van de scholen is hiermee nog niet van start gegaan, maar wil dat wel gaan doen, veelal komend schooljaar of het jaar daarna.

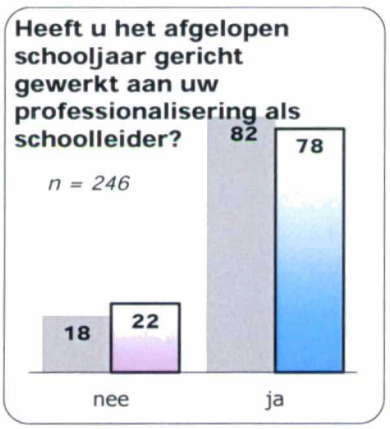
Redenen waarom men nog niet gestart is met een op getalenteerde leerlingen gericht aanbod, zijn onder andere gelegen in de afwezigheid van deze leerlingen (39%); soms (12%) is het echter een bewuste beleidskeuze. Overige redenen zijn dat het een school voor speciaal onderwijs betreft en dit daar niet speelt.

Als men al wel bezig is met een specifiek aanbod voor excellente leerlingen, dan bestaat dat voor het merendeel (63%) uit het differentiëren in de eigen klas of het overslaan van een groep. Ook worden schoolgebonden of bovenschoolse plusgroepen aan deze categorie leerlingen aangeboden op rond een kwart van de scholen. Af en toe (7%) wordt een digitale topschool gezien. Een Leonardo-groep komt volgens de schoolleiders zelden voor. Andere activiteiten voor hoogbegaafden of talentvolle leerlingen bestaan vooral uit bovenschoolse samenwerking, bijvoorbeeld binnen het samenwerkingsverband, het schoolbestuur of de gemeente. Daarnaast werken de scholen in dit verband ook wel samen met het voortgezet onderwijs of de kinderopvang "Pientere Peuters".



Eén van de manieren om prestaties te verbeteren is het professionaliseren van de schoolleider. Vier op de vijf (78%) schoolleiders hebben het voorbije schooljaar gericht gewerkt aan het zich verder ontwikkelen. Dit resultaat is vergelijkbaar met de nulmeting van 2012.

Dit professionaliseren deden zij op verschillende manieren. Dit gebeurt in de vormen van cursussen, nascholing, training bijvoorbeeld met betrekking tot schoolleiderschap, financieel beheer, vakinhoudelijk, master Leadership and Education. Schoolleiders volgen ook veel workshops of studiedagen. Daarnaast doen ze aan coachen of intervisie. Verder nemen ze vakliteratuur door, doen ze aan zelfstudie of maken een studiereis.



Van degenen die aangeven professionaliseringsactiviteiten ondernomen te hebben, heeft drie kwart (73%) specifiek de bekwaamheidseisen voor schoolleiders voor ogen. Dit is iets meer dan vorig jaar. Deze bekwaamheidseisen betreffen onder meer de persoonlijke effectiviteit (competenties op het vlak van zelfsturing en aansturing van professionals, alsook inter- en intrapersoonlijke vaardigheden) en de organisatie-effectiviteit (competenties op het terrein van het ontwikkelen, aansturen en begeleiden van het primaire proces, en op het gebied van organisatieontwikkeling, organisatiebeleid en -beheer en onderwijsondernemerschap).

Statistische verschillen op achtergrondkenmerken

Voor de hierboven besproken items doet de schoolgrootte er nauwelijks toe; alleen voor het inzetten van bovenschoolse dan wel schoolgebonden plusgroepen maakt de schoolgrootte uit. Kleine scholen kiezen vaker dan grote(re) scholen voor een bovenschoolse plusgroep en juist minder vaak voor een schoolgebonden plusgroep.

Schoolleiders van kleine schoolbesturen meten vaker niet de opbrengsten van een VVE-programma; in de gevallen waarin ze dat wel doen, gebruiken ze minder vaak methode-onafhankelijke toetsen op sociaal-emotioneel dan wel cognitief gebied. Scholen van grote schoolbesturen hebben vaker beleid om ouders te stimuleren thuis activiteiten te ondernemen die bijdragen aan betere leerprestaties. Scholen van kleine besturen stellen hiervoor duidelijk minder vaak een ouderovereenkomst op.

Aan de specifieke behoeften van excellente leerlingen wordt door scholen van kleine besturen vaker tegemoet gekomen door middel van een schoolgebonden plusgroep en minder vaak door een bovenschoolse plusgroep.

Wat betreft de invloed van het percentage gewichtenleerlingen op een school kan het volgende geconstateerd worden. Scholen met veel gewichtenleerlingen meten vaker de leeropbrengsten van een bepaald VVE-programma. Ze doen dit vaker met methode-onafhankelijke toetsen op sociaal-emotioneel dan wel cognitief gebied dan scholen met relatief minder gewichtenleerlingen. Ook observatielijsten zetten zij vaker in. Dit 'soort' scholen stimuleert vaker ouders thuis te werken aan leerprestatieverbetering door te helpen met huiswerk maken of voor te lezen en legt dat ook vaker vast in een ouderovereenkomst.

Scholen met veel gewichtenleerlingen hebben significant minder vaak een specifiek aanbod voor hoogbegaafde leerlingen. Als daarvan wel sprake is, dan kiezen zij minder vaak voor plusgroepen, of die nu schoolgebonden of bovenschools zijn.

7.3 Synthese

Volgens schoolbestuurders richten schoolleiders zich in 2013 bij hun professionalisering wat minder vaak specifiek op de voor hen geldende bekwaamheidseisen. Vreemd genoeg zeggen schoolleiders zelf dat zij zich daarop juist significant meer richten. Verder blijkt er een boven toeval verheven verschil tussen de beide metingen waar het om het specifieke aanbod voor excellente leerlingen gaat. Volgens schoolbestuurders is daarvan in 2013 vaker 'al langere tijd' sprake. Voor het overige is er maar weinig verschil tussen beide meetmomenten.

Schoolbesturen blijken een stuk vaker dan schoolleiders te vinden dat het bestuur meetbare doelen formuleert voor het behalen van leerprestaties omtrent taal, rekenen of andere vakken (81% om 64%). Per subgroep blijken zulke doelen even vaak voor taal als voor rekenen opgesteld te zijn. Dezelfde verhoudingen gelden ook ten aanzien van de gemaakte afspraken voor het verbeteren van taal- en/of rekenprestaties. Volgens bijna iedereen wordt er een bepaalde norm aangehouden bij het formuleren van die doelen.

Schoolbestuurders zijn flink vaker dan schoolleiders van oordeel dat men al langere tijd bezig is met een specifiek aanbod voor hoogbegaafde leerlingen (79% om 53%). Relatief vaker zijn de scholen van de ondervraagde schoolleiders niet bezig met een dergelijk aanbod en zijn ze ook niet van plan om dat te gaan doen in het komende schooljaar. Toch is ook het aandeel schoolleiders dat wel komend schooljaar ermee van start gaat, groter dan dat van de schoolbestuurders. Procentueel ongeveer een even grote groep van schoolleiders en schoolbesturen heeft een talent-aanbod ontwikkeld naar aanleiding van het Bestuursakkoord en de Prestatiebox.
Volgens beide groepen probeert men excellente leerlingen vooral tegemoet te komen door in de eigen klas te differentiëren of een leerling een groep te laten overslaan. De overige opties (schoolgebonden of bovenschoolse plusgroep, Leonardo-groep of digitale topschool) worden door de besturen vaker aangedragen dan de schoolleiders doen.
Schoolleiders zelf geven iets minder vaak aan dat zij het afgelopen jaar gericht gewerkt hebben aan hun professionalisering als schoolleider dan besturen dat melden. Beide respondentengroepen zeggen even vaak dat bij die professionalisering de bekwaamheidseisen voor schoolleiders als uitgangspunt wordt genomen.

8 Casestudies

8.1 Vraag- en doelstelling

Centrale vragen in de casestudies

In dit hoofdstuk presenteren we een samenvatting van de zes casestudies die zijn gemaakt op basis van dieptegesprekken met bestuursleden en schoolleiders. Voor de volledige casebeschrijvingen verwijzen we naar bijlage 5.

Uitgangspunt voor de gesprekken zijn de volgende vragen:

- Wat doen besturen en scholen in het kader van het Bestuursakkoord; werken ze aan de doelen/ambities uit dit Bestuursakkoord?
- Welke concrete doelen formuleren ze voor hun eigen organisatie en welke concrete acties koppelen ze daar aan?
- Waaraan besteden besturen/scholen de Prestatieboxmiddelen?
- Hoe vindt besluitvorming plaats over de activiteiten met betrekking tot het Bestuursakkoord en de inzet van de Prestatiebox?
- Wat zijn de bevorderlijke en hinderlijke factoren die van invloed zijn op het werken aan die doelen/ambities?

Doel van casestudies

Het doel van de casestudies was in de eerste plaats om meer zicht te krijgen op de opvattingen van besturen en schoolleiders over Bestuursakkoord en Prestatiebox, in de zin van achterliggende opvattingen en motiveringen. In de tweede plaats ging het er om een specifieker beeld te krijgen van de activiteiten die men inzet en van bevorderende en belemmerende factoren daarbij. De cases bieden ook zicht op de diversiteit binnen de sector in oordeel over en gebruik van Bestuursakkoord en de Prestatiebox.

8.2 Opzet van casestudies

Selectie cases

Het eerste criterium op basis waarvan de cases zijn geselecteerd, is de bereidheid van een bestuurder mee te willen doen aan de casestudies. Zij hebben dat kunnen aangeven in het vragenlijstonderzoek.

Verder is bij de selectie rekening gehouden met spreiding over onderwijstype (BO; BO/SBO; BO/SBO/SO/VSO); bestuursgrootte (klein, middelgroot, groot); urbanisatiegraad (laag; laag/hoog; hoog) en spreiding over het land (zie schema hieronder).

Behalve het bestuur zijn ook schoolleiders geselecteerd van scholen die ressorteren onder dat bestuur. Op aangeven van de besturen zijn de schoolleiders geselecteerd.

Selectie van besturen uit totale bestand van besturen die bereid waren mee te werken aan casestudies

	Bestuursgrootte		
	Klein	Middelgroot	Groot
	Urbanisatiegraad: laag	Urbanisatiegraad: laag/hoog	Urbanisatiegraad: hoog
Onderwijstype (Bereidheid bestuur tot interview)			
BO (17x)	Case 3: Limburg	Case 6: Noordwest-Nederland	Case 4: Zuid-Nederland
BO en SO (7x)		Case 5: Midden-Nederland	Case 1: Midden-Nederland
BO,BSO en VSO (1x)	Geen cases beschikbaar		Case 2: Noord-Nederland
Totaal 25x			

Onderzoeksgroep

We hebben in totaal elf gesprekken gevoerd, waarvan zes met bestuursleden en vijf met schoolleiders van scholen die ressorteren onder deze besturen. Een bestuurslid en een schoolleider die ressorteert onder dat bestuur vormen samen een case. In een geval was het niet mogelijk om naast het bestuur ook een schoolleider te spreken, daardoor ontbreekt in een case een schoolleider. We hebben deze case toch opgenomen omdat het om een bijzonder geval gaat. Het is een eenpitter; de respondent heeft als gemandateerd directielid bestuurstaken, directietaken en als leerkracht ook onderwijstaken.

Interviews, interviewleidraad en beschrijvingskader

In alle gesprekken zijn de bestuursleden en schoolleiders apart bevraagd. De gesprekken zijn telefonisch gevoerd aan de hand van een interviewleidraad (zie bijlage 4); ze duurden maximaal een uur.

Er zijn zes 'schoolplaatjes' uitgewerkt aan de hand van een beschrijvingskader. Aan de hand van dit stramien is beschreven aan welke ambities men uit het Bestuursakkoord werkt, wat men precies met de Prestatieboxmiddelen doet, hoe dat er dan uitziet, wat de opbrengsten tot zover zijn, hoe de Prestatiebox wordt gewaardeerd en wat bevorderend en belemmerend werkt.

In het beschrijvingskader zijn ook de achtergrondkenmerken van het bestuur en school opgenomen, als onderwijstype, bestuursgrootte, urbanisatiegraad en regio.

Verwerking gegevens en rapportage

De gesprekken zijn opgenomen en verwerkt tot een samenvattend verslag per respondent. Daarna zijn de gegevens van beide respondenten ingedikt en verwerkt tot een schoolplaatje. De cases worden als anonieme cases gerapporteerd.

De voornaamste resultaten van de zes cases worden hierna samengevat weergegeven.

8.3 Samenvatting casestudies

De casestudies zijn uitgevoerd om verdieping te geven aan de uitkomsten uit de enquête, de cases geven een impressie weer van ervaringen en meningen van directies en besturen van zes scholen. Het gaat niet om de weergave van een representatief beeld zoals dat uit de enquête is gekomen. De verschillen in uitkomsten moeten in dat licht beoordeeld worden.

8.3.1 Bestuursakkoord

Ambities

In de cases werkt men op zowel bestuurs- als op schoolniveau aan *nagenoeg alle* ambities uit het Bestuursakkoord. In een enkel geval is er voor bepaalde ambities geen aandacht. Zo maakt bijvoorbeeld een bestuurder de leeropbrengsten van scholen niet openbaar; een andere bestuurder pakt de ambitie die is gericht op het stimuleren van ouders om thuis activiteiten met leerlingen te ondernemen, niet zelf aan, maar laat dat aan de scholen over.

De ambities waar men in de cases aan werkt, vloeien echter *veel al niet* voort uit het Bestuursakkoord. Soms zijn de ambities waar men in de cases al aan werkt, wel door het akkoord versterkt. Dat wil zeggen: besturen en scholen vinden er een bevestiging in of er gaat een stimulerende werking vanuit.
Sommige ambities krijgen *extra accent*, bijvoorbeeld op een SBO-school die extra inzet op het versterken van de bekwaamheden van leerkrachten die meer adaptief onderwijs moeten kunnen geven.
Andere ambities krijgen soms *minder aandacht* bijvoorbeeld als een school niet of nauwelijks gewichtenmiddelen heeft. Het is dan evident dat de betreffende ambitie (het opstellen van doelen voor kleuters en het meten van effecten met gewichtenmiddelen) minder aan de orde is.

Al met al blijkt uit de casestudies dat het Bestuursakkoord geen directe aanleiding vormde voor het werken met de ambities uit het Bestuursakkoord. Op zich is dat niet zo verwonderlijk omdat, zoals een bestuurder aangeeft, zo'n akkoord niet zomaar uit de lucht komt vallen maar tot stand komt in het *'teken van de tijd*. Menigeen van de geïnterviewden had zijn ambities al geëxpliciteerd in het meerjaren strategisch beleidsplan.

Concrete doelen en activiteiten

Concrete doelen en activiteiten voor ambities uit het akkoord zijn er in nagenoeg alle cases op zowel het bestuurs- als het schoolniveau. In een enkel geval waar op bestuursniveau de doelen niet zijn geoperationaliseerd noch activiteiten zijn geëxpliciteerd is het de bedoeling dat scholen dat zelf doen en een en ander afstemmen op het beleid van het bestuur.

Andere ambities

Naast de ambities uit het Bestuursakkoord streeft men in *alle* cases (besturen en scholen) ook nog andere ambities na. Dat zijn op bestuursniveau:

- Christelijke dan wel levensbeschouwelijke identiteitsontwikkeling;
- Handelingsgericht werken (handelingsgerichte procesdiagnostiek, werken met groepsplannen);
- Boeiend onderwijs (omvat elementen als natuurlijk leren, uitgaan van innerlijke drang tot leren, etc.);
- Passend onderwijs;
- Ict;
- Ontwikkeling naar een lerende organisatie;
- Samenwerking met andere (onderwijs)partners.

Andere ambities op schoolniveau hebben relatief vaakbetrekking op het gedrag, zoals zelfredzaamheid (21st century skills) en positive behaviour support (3 cases). Verder worden genoemd:

- Ontwikkeling van een expertisecentrum voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften;
- Christelijke identiteitsontwikkeling;
- Opleiden in de school (samenwerking met een Hogeschool).

Bijdrage landelijke acties aan informatievoorziening over Bestuursakkoord en realisatie ambities

In meer dan de helft van de cases hebben landelijke acties als informatie, activiteiten of projecten van bijvoorbeeld OCW, PO-raad op bestuurs- en schoolniveau bijgedragen aan informatievoorziening over het Bestuursakkoord en aan het realiseren van de ambities. In de ogen van de ondervraagden heeft deze informatievoorziening meerwaarde gehad.

Over de waarde van het stimuleringsprogramma School aan Zet zijn de meningen daarentegen verdeeld. Enkele schoolleiders zien wel positieve kanten aan het ondersteuningsprogramma; het draagt bijvoorbeeld bij aan bewustwording en het biedt de mogelijkheid om gebruik te maken van kennis van andere scholen. Een groot deel van de schoolleiders en de bestuurders vinden echter dat dit programma geen toegevoegde waarde heeft en een onnodige inbreuk maakt op de vrijheid van het onderwijsveld om zelf te bepalen waar en bij wie men ondersteuning zoekt.

Bevorderende factoren in het werken aan de ambities

Wat volgens de bestuurders bevorderend zou kunnen werken is:

- middelen binnen schoolbesturen zelf inzetten en niet via programma's als School aan Zet;
- echte autonomie verlenen; ruimte krijgen om doelstellingen op eigen manier te realiseren;
- stabiliteit en rust creëren met betrekking tot veranderingen;
- financiële ruimte; meer structurele bekostiging om de ambities waar te maken.

Voor schoolleiders is bevorderend dat het Bestuursakkoord zorgt voor afbakening; er wordt steeds gewerkt aan centrale thema's waaraan bovendien eigen invulling gegeven kan worden. Bevorderend vinden schoolleiders ook dat leerkrachten door allerlei activiteiten visie op onderwijs ontwikkelen en leren reflecteren op hun eigen functioneren en handelen. Wat volgens hen ten slotte bevorderend zou kunnen werken, is openheid en transparantie bij het leren van elkaars expertise, meer handen in de school en meer financiële middelen.

Belemmeringen in het werken aan de ambities

Belemmeringen in het werken aan de ambities worden volgens de bestuurders veroorzaakt door:

- de niet volledige autonomie die men krijgt; er wordt een spanning gepercipieerd tussen de vrije ruimte die met Bestuursakkoord en de Prestatiebox wordt geboden versus de controle door overheid i.e. inspectie;
- ontwikkelingen als passend onderwijs, stedelijke projecten; die zorgen voor extra werk, toenemende druk op scholen, met als gevolg minder aandacht voor ambities of vertraging;
- groepsgrootte binnen de scholen;
- te weinig capaciteit als administratieve ondersteuning, extra handen in de klas voor scholen;
- de structureel te kort schietende bekostiging om de ambities waar te maken.

De grootste belemmering in het werken aan de ambities wordt volgens de schoolleiders veroorzaakt door:

- de omvang van de school en een team met beperkingen; het gaat dan om een kleine school met leerkrachten met veel duobanen en relatief veel combinatieklassen. Dit maakt het lastig om vorm te geven aan opbrengstgericht werken en het werken met relatief veel verschillende groepsplannen;

- gebrek aan vertrouwen van het bestuur, weinig autonomie en geringe ruimte om een eigen koers te varen.

Rol van OCW, de PO-Raad bij het realiseren van de ambities

Als het Ministerie van OCW en de PO-raad besturen en scholen verder willen helpen om de ambities van het Bestuursakkoord te verwezenlijken, dan moet men in de ogen van enkele bestuurders:

- besturen de gelegenheid geven om zelfstandig het onderwijs te verbeteren; en dan ook eigenlijk geen stimuleringsregelingen aanbieden;
- de besturen autonomie geven en de middelen direct inzetten bij de besturen zelf;
- dicht bij de werkvloer blijven en van daaruit steeds denken wat nodig is.

8.3.2 Besteding van Prestatieboxmiddelen

Bereik van de Prestatieboxmiddelen

De middelen worden centraal en/of decentraal ingezet. In een enkel geval zijn de middelen ingezet om tekorten in de begroting ermee te dekken. Dat lijkt overigens alleen te gelden voor het jaar waarin de middelen voor het eerst ter beschikking kwamen.

Het grootste deel van de middelen is door de bestuurders ingezet voor *professionalisering* op diverse gebieden. Daarnaast zetten bestuurders de Prestatieboxmiddelen vooral in voor:

- Loonkosten (extra handen; ontwikkelwerk);
- Aanschaf van methoden en toetsen;
- Opbrengstgericht werken.

Ook de schoolleiders zetten het grootste deel van de Prestatieboxmiddelen in voor *professionalisering,* bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van woordenschatonderwijs, leesonderwijs en opbrengstgericht werken.

Waardering van de Prestatiebox en voortzetting

Voor bijna alle cases (bestuurders en schoolleiders) geldt dat de Prestatieboxmiddelen *wel* impact hebben gehad op hun handelen. Als deze middelen er niet waren geweest, dan zou dat in hun ogen gevolgen hebben voor hun handelen en de opbrengsten. Ambities zouden dan bijvoorbeeld niet zo intensief of snel zijn opgepakt; men zou in tijd en kwaliteit minder ver zijn met het verwezenlijken van de ambities.

Of het instrument 'Prestatiebox' in het algemeen een goede manier is om besturen en scholen te stimuleren tot verbetering van het onderwijs, daarover zijn de meningen verdeeld. Enkele bestuurders vinden het *geen* goede manier, hebben er een dubbele mening over of vinden het lastig aan te geven.

Men is eigenlijk van mening dat je dergelijke middelen niet nodig zou moeten hebben omdat je *in* staat moet zijn het onderwijs ook zonder extra middelen goed vorm te geven en kwaliteit te leveren. Beter zou zijn te werken met een structurele bekostiging; te meer omdat zoals één van de bestuurders aangeeft de hele '*engineering*' van dit soort regelingen veel geld en energie kost.

De schoolleiders zijn in het algemeen wat eenduidiger positief. Zij vinden het een mooi stimuleringsmiddel mits het kader voldoende ruimte laat voor eigen accenten.

Tip voor OCW in het licht van voortzetting van de Prestatieboxmiddelen

Enkele bestuurders willen eigenlijk wel af van deze middelen (stop met de Prestatieboxmiddelen; ze maken geen verschil voor de onderwijsprestaties; OCW doe niets, hanteer geen projectfinanciering; dat voorkomt 'geldgestuurd onderwijs'). Weer anderen geven de tip deze middelen structureel toe te kennen of juist te variëren in de mate van financiële ondersteuning van de verschillende schoolbesturen en scholen. Immers: niet elke organisatie is hetzelfde en heeft dezelfde ondersteuning nodig. Voortzetting van de extra middelen in ieder geval voor rekenen, taal en lezen is ook een suggestie. Verdere tips zijn: geef besturen autonomie;

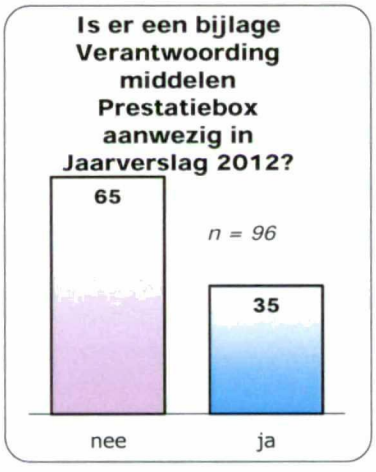
blijf veel met het veld in contact; luister naar behoefte van de scholen; analyseer waarom scholen de middelen van de Prestatiebox anders inzetten en ga de oplossingsrichtingen na.
De schoolleiders zien zeker heil in voortzetting van de Prestatieboxmiddelen. Als tips geven zij:

- zet de middelen voort; er zijn namelijk scholen die op grond van hun leerlingenpopulatie net geen subsidie krijgen, maar deze middelen goed kunnen gebruiken bijvoorbeeld voor de kinderen uit taalzwakke milieus;
- zet de extra middelen in ieder geval voor de komende tien jaar in, zodat de scholen de tijd hebben om iets te bereiken;
- luister naar de behoefte van de scholen;
- geef scholen autonomie;
- geef scholen vertrouwen;
- gebruik good practices.

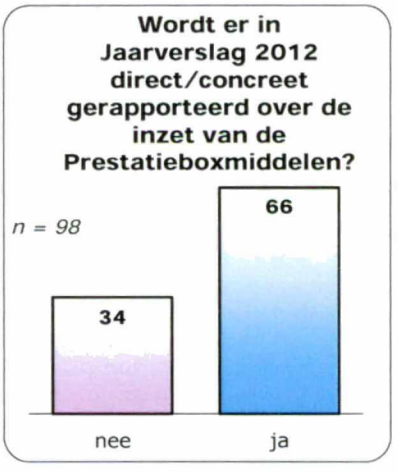
9 Documentenonderzoek

Schoolbesturen zijn gehouden jaarlijks een jaarverslag bij DUO aan te leveren. Zo'n jaarverslag dient vergezeld te gaan van de jaarrekening en een accountantsverklaring. In het jaarverslag moet met ingang van 2012 ook verantwoording afgelegd worden van de besteding van de Prestatieboxgelden en op welke wijze aan de Bestuursakkoorddoelen gewerkt is.

Het documentenonderzoek richtte zich op de jaarverslagen 2011 en 2012 van een selectie van schoolbesturen, die aan één van beide metingen deelnamen. Hierbij is gestreefd naar een evenredige verdeling qua bestuursgrootte. Ook zijn van een deel van die schoolbesturen de meerjarige strategische beleidsplannen opgevraagd. De documenten zijn gescreend aan de hand van een scorelijst, waarop items vermeld stonden (bijlage 6). In dit hoofdstuk worden de bevindingen per item beschreven. Bijlage 7 bevat de gedetailleerde onderzoeksresultaten.



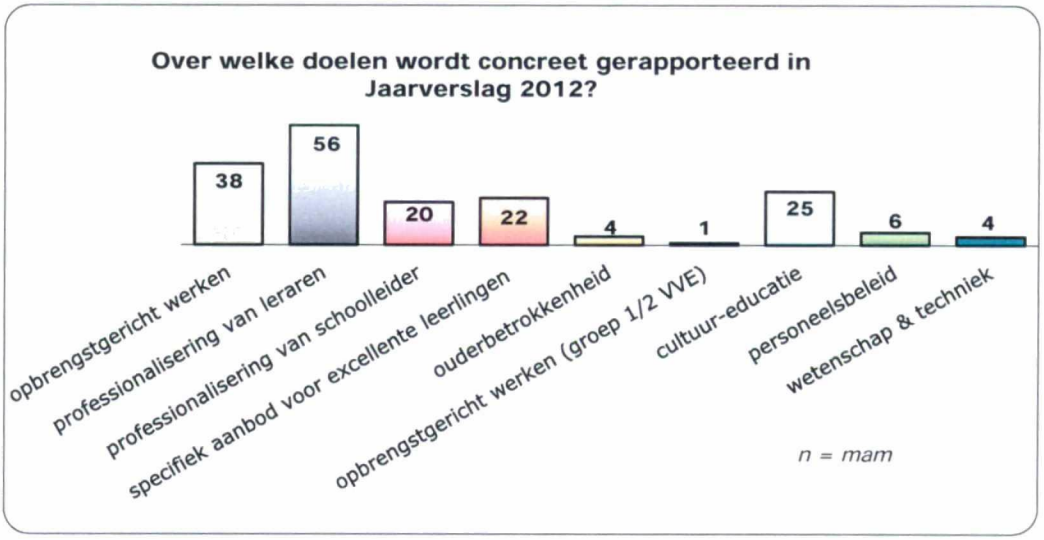
De eerste vraag gaat over de aanwezigheid van een bijlage Verantwoording middelen Prestatiebox in het jaarverslag van 2012. Deze is in een derde (35%) van de gevallen inderdaad aangetroffen. Soms wordt er alleen gemeld dat er Prestatieboxgelden ontvangen zijn, zonder bedragen te noemen; dat is dan onder 'nee' geschaard.

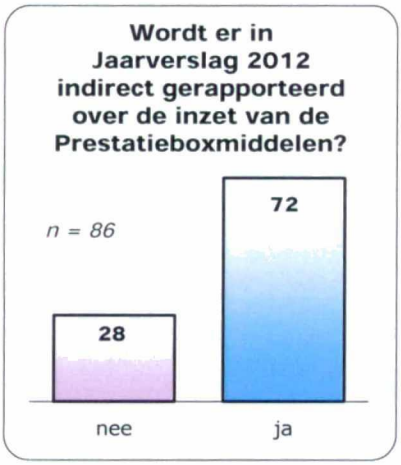


In *directe zin* wordt er in tweederde (66%) van de jaarverslagen 2012 concreet (onder directe verwijzing naar Prestatiebox of Bestuursakkoord) gerapporteerd over de inzet van de Prestatieboxmiddelen. Het gaat dan (zie volgende pagina) met name om de professionalisering van leerkrachten (56%), opbrengstgericht werken (38%), cultuureducatie (25%), een specifiek aanbod voor excellente leerlingen (22%) en professionalisering van schoolleiders (20%). De scholing van leerkrachten heeft onder andere betrekking op opbrengstgericht werken, het omgaan met verschillen in de klas, hoogbegaafde leerlingen, handelingsgericht werken en instructievaardigheden. Aan de Bestuursakkoorddoelen van ouderbetrokkenheid, opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 (VVE), personeelsbeleid en wetenschap & techniek worden zelden of nooit gerefereerd in de meest recente jaarverslagen. Omdat de Prestatieboxmiddelen in principe ook aan niet-Bestuursakkoorddoelen gespendeerd mogen worden, is er een optie 'anders' gemaakt. Overige zaken die daar genoemd worden, zijn de aanschaf van nieuwe lesmethoden of leermiddelen of de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Een enkel jaarverslag maakt melding van toevoeging aan de algemene reserve van een deel van de Prestatieboxmiddelen.

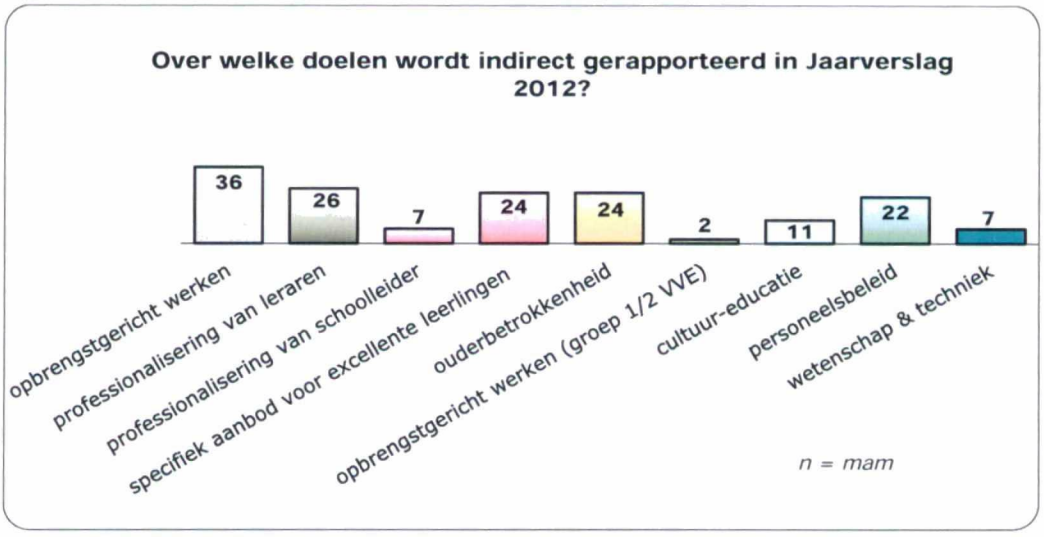
In 17% van de jaarverslagen 2012 wordt er gespecificeerd welk deel van de Prestatieboxgelden besteed is aan de door het schoolbestuur vastgestelde doelen, of die nu overeenkomen met het Bestuursakkoord of niet. De antwoorden op de vervolgvraag – hoeveel procent van de Prestatiebox gaat naar welk doel? – moeten hierom dan ook met de

nodige voorzichtigheid betracht worden. Het aantal antwoorden per doel is namelijk niet meer dan zeven. In de gevallen waarin wel gespecificeerd wordt in het jaarverslag, gaat een ruime helft van de extra financiën naar opbrengstgericht werken en een krappe helft naar professionalisering van leerkrachten.



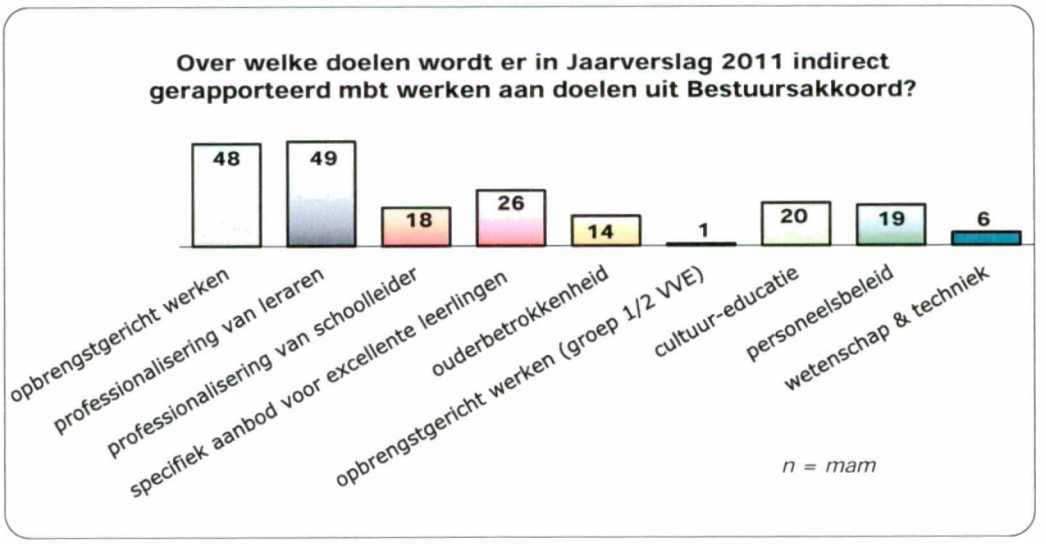


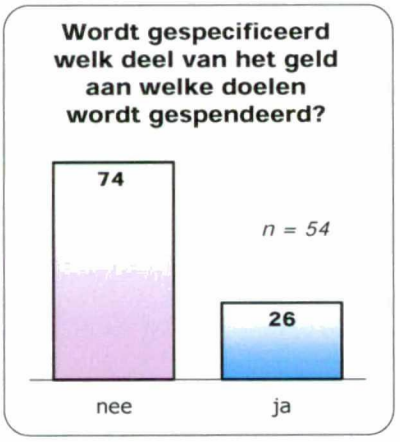
In 72% van de jaarverslagen over 2012 wordt er op *indirecte wijze* gerapporteerd over het werken aan de doelen uit het Bestuursakkoord. Het gaat dan vooral om opbrengstgericht werken (36%), professionalisering van leerkrachten (26%, bijvoorbeeld in het handelingsgericht werken of omgaan met hoogbegaafden), een specifiek aanbod voor excellente leerlingen (24%; plusklassen of Leonardo-school), ouderbetrokkenheid (24%) en personeelsbeleid (22%). Voor het bereiken van deze doelen wordt heel af en toe (1%) (een deel van) de lumpsum ingezet. Voor het overige wordt niet gespecificeerd welke middelen ingezet worden (en in 28% van de gevallen is het item niet van toepassing, omdat er niet op indirecte wijze gerapporteerd wordt over de doelen van het Bestuursakkoord).



Op de vraag welke activiteiten worden ondernomen om de doelen van het Bestuursakkoord – los van de Prestatiebox – verder te realiseren, wordt gevarieerd geantwoord (zie meer voor details: bijlage 7). Soms blijft men wat algemeen en heeft men het over 'kwalitatief hoogwaardig onderwijs geven aan ieder kind'. Specifieker wordt het als handelingsgericht werken wordt genoemd of oudertevredenheidsonderzoek, het instellen van allerlei werkgroepen en deelname in allerlei projectgroepen. Ict (ParnasSys) en werken met groepsplannen wordt ook af en toe genoemd, als ook mentorschap voor beginnende leerkrachten en netwerk van taalcoördinatoren.

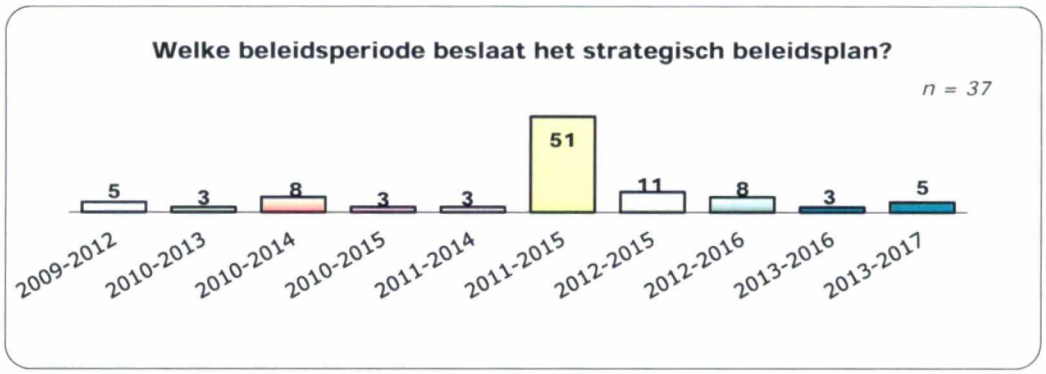
Over de inhoud van de jaarverslagen over 2011 is ook een aantal items opgesteld. Zulke jaarverslagen gaan over een periode waarin het Bestuursakkoord en de Prestatiebox nog niet z'n beslag hadden gekregen. Er kan dus niet zoals in de jaarverslagen over 2012 direct verwezen worden naar de Prestatiebox of de Bestuursakkoorddoelen. Op indirecte wijze kan dat wel; daarom is gekeken naar in hoeverre de in de jaarverslagen 2011 genoemde doelen overeenkomen met die van het Bestuursakkoord. Als daarvan sprake was, dan ging in het deze jaarverslagen doorgaans over professionalisering van leerkrachten (49%), opbrengstgericht werken (48%), cultuureducatie (25%), een specifiek aanbod voor excellente leerlingen (26%) en cultuureducatie (20%). Ook personeelsbeleid (19%) en professionalisering van schoolleiders (18%) worden regelmatig aangehaald.



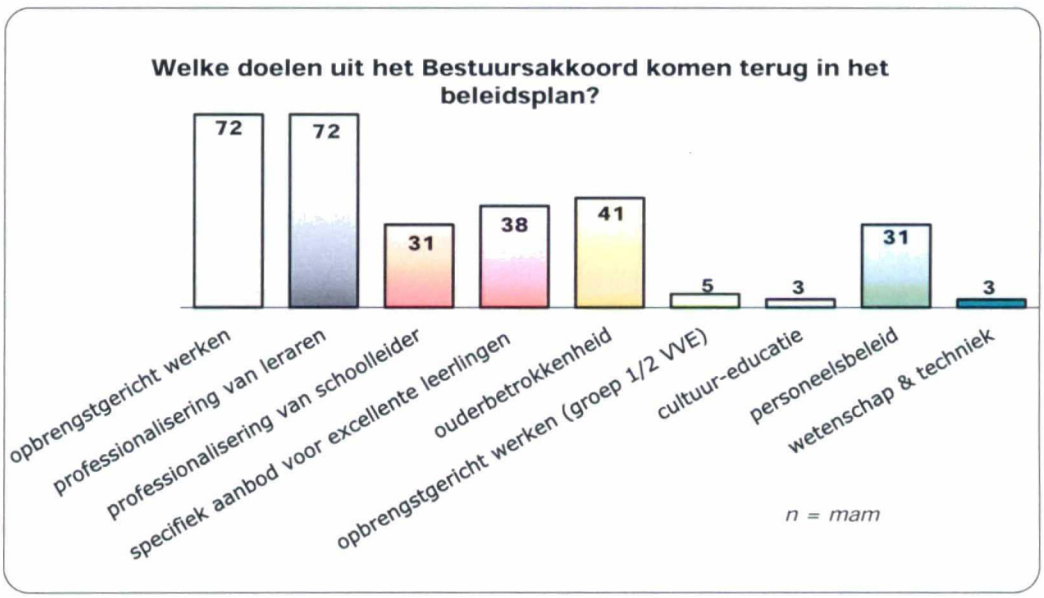


Er wordt in ongeveer een kwart (26) van de gevallen in jaarverslag 2011 gespecificeerd hoeveel procent van het budget (zijnde niet de Prestatiebox, want die bestond toen nog niet) aan elk doel wordt besteed. Alleen de bestedingen aan professionalisering van leerkrachten en cultuureducatie zijn in de jaarstukken terug te vinden en bedragen elk flink minder van één procent van de totale lasten. Welk potje daarvoor aangesproken wordt, wordt zelden verduidelijkt. In één procent van de situaties is te achterhalen dat het om de inzet van (een deel van) de lumpsum gaat.

Tenslotte zijn een flink aantal strategische beleidsplannen doorgelicht. Meer dan de helft van de beleidsplannen beslaan de periode 2011–2015, een enkel plan werd al in 2009 opgesteld en sommige beleidsplannen lopen door tot en met 2017.



In die beleidsplannen wordt in bijna driekwart (72%) van de gevallen iets gezegd over opbrengstgericht werken of over professionalisering van leerkrachten. Ouderbetrokkenheid en een specifiek aanbod voor excellente leerlingen worden ook relatief vaak genoemd (41% respectievelijk 38%). Personeelsbeleid en professionalisering van de schoolleider komt in een derde (elk 31%) van de onderzochte beleidsplannen ter sprake en komen daardoor overeen met de Bestuursakkoorddoelen. Hekkensluiters zijn het opbrengstgericht werken in het kader van VVE (groep 1 en 2), de cultuureducatie en Wetenschap & Techniek.



Twee op de vijf (41%) beleidsplannen bevatten indicatoren met betrekking tot opbrengstgericht werken; in iets meer gevallen (46%) zijn er indicatoren gevonden betreffende de professionalisering van leerkrachten. In dezelfde orde van grootte liggen ook de percentages over de helderheid van de formulering van de betreffende doelen en of er gerichte activiteiten aan gekoppeld zijn. Per geformuleerd doel wordt er minder vaak gerichte financiële inzet aan gekoppeld.

Het item dat informeert naar de doelen waarvoor geïntensiveerde aandacht is ontstaan ten gevolge van het beschikbaar komen van de Prestatieboxgelden, levert maar weinig resultaten op, omdat de meeste meerjarige beleidsplannen al vóór het bestaan van de Prestatiebox opgesteld waren.

In bijna driekwart (72%) van de geanalyseerde beleidsplannen is de beleidscyclus 'doelen stellen – activiteiten uitvoeren – evalueren te herkennen.

Overige belangwekkende opmerkingen in het kader van het documentenonderzoek zijn dat in een deel van de jaarverslagen de inkomsten via de Prestatiebox wel als baten opgevoerd worden, maar dat niet gespecificeerd wordt waaraan deze gelden worden uitgegeven. Soms komt de post 'Prestatiebox' terug onder het kopje 'personele lasten'. Een enkel jaarverslag meldt dat het schoolbestuur van mening is dat er sprake is van een bijzondere bekostiging en niet van een subsidieregeling met aparte verantwoordingslasten en dat daarom geen specificatie van de uitgaven in dit kader wordt gegeven. In de begroting voor 2012 van de schoolbesturen kon de Prestatiebox niet altijd opgenomen worden, omdat het beschikbaar komen van dit geld begin 2012 bekend gemaakt werd. Cultuureducatie (één van de doelen uit het Bestuursakkoord) wordt regelmatig apart vermeld als post; dit heeft waarschijnlijk ermee te maken dat dit eerst een aparte subsidie was, maar sinds 2012 opgenomen is in de Prestatiebox. Regelmatig is het hele Prestatieboxbedrag nog niet opgesoupeerd.

Voor de in dit hoofdstuk beschreven onderzoeksresultaten is ook nog beschouwd of er opvallende verschillen zijn al naar gelang de bestuursgrootte. Doorgaans zijn die niet noemenswaardig. Wel kan opgemerkt worden dat kleine besturen minder vaak dan andere besturen concreet rapporteren over de inzet van Prestatieboxgelden in hun jaarverslag 2012. Dientengevolge zijn ook de percentages waarmee Bestuursakkoorddoelen genoemd worden geringer bij kleine besturen. Grote schoolbesturen verwijzen in jaarverslagen 2012 duidelijk vaker dan kleine(re) besturen (ook) op indirecte wijze naar het werken aan de Bestuursakkoorddoelen, zonder specifieke verwijzing naar de Prestatiebox. Dit is overigens ook het geval als het gaat om de jaarverslagen over 2011. Grote besturen specificeren ook vaker hoeveel geld aan welke (Bestuursakkoord)doelen wordt besteed.
In onze steekproef leverden kleine schoolbesturen zelden een meerjarig strategisch beleidsplan aan (3% deed dat wel), terwijl ruim de helft van de (middel)grote schoolbesturen dat deed. De grootte van het schoolbestuur maakt niet zozeer uit voor hoe vaak doelen uit het Bestuursakkoord genoemd worden (de kleine schoolbesturen zijn hierbij even buiten beschouwing gelaten vanwege hun geringe aantal). Ook voor het *smart* geformuleerd zijn (indicatoren, helderheid, gerichte activiteiten en financiële inzet) van de doelen in de beleidsplannen doet bestuursgrootte er niet toe. Tenslotte kan geconcludeerd worden op grond van het documentenonderzoek dat middelgrote schoolbesturen iets vaker in hun strategisch beleidsplan blijk geven de PDCA-cyclus te gebruiken dan grote schoolbesturen daarvan gewagen.

Het was voor de onderzoekers best lastig om binnen de gegeven (beperkte) tijd alle documenten grondig door te spitten. Opvallend is hoe verschillend de jaarverslagen qua opzet en qua vorm zijn (bijvoorbeeld het aantal pagina's). Ook voor de beleidsplannen bestaat geen bepaald format; ze variëren van enkele pagina's tot een lijvig document. De meeste informatie is gevonden door te zoeken op van te voren geïnventariseerde zoektermen. Verder is de inhoudsopgave nuttig gebleken om snel een selectie van door te nemen hoofdstukken te maken, maar er is vooral ook veel gescrold door de inhoudelijke tekst op zoek naar aanknopingspunten. Jaarverslaghoofdstukken die een grotere trefkans boden, hadden veelal als titel 'Onderwijs'/'Onderwijskundig beleid'/'Kwaliteit', 'Toekomst'/'Ontwikkelingen', 'Financiën'/'Kerngegevens' of 'Personeel'. Gemakkelijker was het wanneer er een aparte bijlage over (de verantwoording van) de uitgaven uit de Prestatiebox opgenomen was.
In de meerjarige strategische beleidsplannen komen soms direct, veelal indirect de Bestuursakkoorddoelen aan de orde in visie- en missiestatements, die vervolgens in verschillende rubrieken worden uitgewerkt, zoals Onderwijs & Identiteit, Communicatie & Kwaliteit, Personeel & Organisatie, Huisvesting en Financiën.

De uitwerking is het ene beleidsplan meer smart dan in het andere plan, soms voorzien van doelen en prestatie-indicatoren. Informatie is vooral te vinden in de inhoudelijke paragrafen ('Passend Onderwijs', 'Educatieve Kindcentra', 'Opbrengstgericht werken' etc.), maar ook wel in de meer zakelijke onderdelen van het beleidsplan ('Financiën').

Bijlagen

Bijlage 1: Items enquêteonderzoek

Schoolbesturen

Algemene gegevens schoolbestuur

bestuursnaam

bevoegd gezag nummer

telefoonnummer

type onderwijs

bestuursgrootte (code)

steekproefcode

1. Bent u bekend met *de* inhoud van het Bestuursakkoord primair onderwijs 2012–2015, waarin opgenomen de prestatieafspraken over verhoging van de onderwijsopbrengsten en de versterking van de professionalisering?

- ☐ niet mee bekend
- ☐ in enige mate
- ☐ geheel mee bekend

2. Heeft het Bestuursakkoord er toe geleid dat u **nieuwe** beleidsonderwerpen op uw agenda heeft gezet?

- ☐ ja
- ☐ nee

Ja, we hebben **nieuwe** beleidsonderwerpen:

- ☐ op de agenda gezet
- ☐ en geformuleerd in strategische beleidsplannen

Welke **nieuwe** beleidsonderwerpen heeft u op de **agenda** gezet? *(een volgende vraag gaat over de intensivering van bepaalde onderwerpen, bij deze vraag gaat het alleen om nieuwe onderwerpen)*
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ opbrengstgericht werken
- ☐ professionalisering van leraren
- ☐ professionalisering van schoolleiders
- ☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen
- ☐ ouderbetrokkenheid
- ☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE
- ☐ cultuureducatie
- ☐ personeelsbeleid
- ☐ anders, namelijk: ...

Welke **nieuwe** beleidsonderwerpen heeft u in uw **strategisch beleidsplan** opgenomen?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ opbrengstgericht werken
- ☐ professionalisering van leraren
- ☐ professionalisering van schoolleiders
- ☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen

- ☐ ouderbetrokkenheid
- ☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE
- ☐ cultuureducatie
- ☐ personeelsbeleid
- ☐ anders, namelijk: ...

2a. Voor welke onderwerpen heeft u hiervoor concrete doelen geformuleerd in uw meerjarig strategisch beleidsplan?

- ☐ opbrengstgericht werken
- ☐ professionalisering van leraren
- ☐ professionalisering van schoolleiders
- ☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen
- ☐ ouderbetrokkenheid
- ☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE
- ☐ cultuureducatie
- ☐ personeelsbeleid
- ☐ anders, namelijk: ...

2b. Heeft u de doelen die u in uw strategisch beleidsplan zijn geformuleerd, besproken met uw scholen/directeuren/teams?

- ☐ nee
- ☐ ja
- ☐ alleen meegedeeld
- ☐ inspraak gehad

2c. Gaat u als bestuur in het komende schooljaar (2013–2014) met een van de *nieuwe* onderwerpen aan de slag in de scholen? (in de zin van: het plannen maken is klaar, de scholen gaan er al concreet iets van merken?)

- ☐ ja
- ☐ nee

Zo ja, voor welke onderwerpen geldt dat? Kunt u heel kort toelichten wat u gaat doen?
Zo nee, kunt u toelichten waarom nog niet?

a. opbrengstgericht werken

- ☐ ja
- ☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

b. professionalisering van leraren

- ☐ ja
- ☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

c. professionalisering van schoolleiders

- ☐ ja
- ☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

d. specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

e. ouderbetrokkenheid

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

f. opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

g. cultuureducatie

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

h. personeelsbeleid

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

3. Met sommige van deze onderwerpen was u mogelijk al bezig, heeft het Bestuursakkoord er toe geleid dat u een of meer van deze onderwerpen de komende tijd **meer** aandacht gaat geven (intensiveren)?

☐ ja

☐ nee

Voor welke onderwerpen geldt **meer** aandacht?
Meerdere antwoorden mogelijk

☐ opbrengstgericht werken

☐ professionalisering van leraren

☐ professionalisering van schoolleiders

☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ouderbetrokkenheid

☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ cultuureducatie

☐ personeelsbeleid

☐ anders, namelijk: ...

3a. Heeft u voor de onderwerpen waar u **meer aandacht** aan gaat besteden ook concrete doelen geformuleerd in uw meerjarig strategisch beleidsplan?

☐ ja

☐ nee

Voor welke onderwerpen geldt dat?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ opbrengstgericht werken
- ☐ professionalisering van leraren
- ☐ professionalisering van schoolleiders
- ☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen
- ☐ ouderbetrokkenheid
- ☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE
- ☐ cultuureducatie
- ☐ personeelsbeleid
- ☐ anders, namelijk: ...

Heeft u de onderwerpen waar u **meer** aandacht aan gaat besteden, besproken met uw scholen/directeuren/teams?

- ☐ ja
- ☐ nee
- ☐ alleen meegedeeld
- ☐ inspraak gehad

4. In het Bestuursakkoord worden verschillende ambities genoemd voor de komende jaren, in hoeverre onderschrijft u de volgende ambities?

	helemaal mee eens	mee eens	niet mee eens	helemaal niet mee eens
a. schoolbesturen en scholen stellen meetbare doelen gericht op leeropbrengsten taal en rekenen	☐	☐	☐	☐
b. scholen werken opbrengstgericht	☐	☐	☐	☐
c. scholen met gewichtenmiddelen stellen doelen in de kleutergroepen en meten daar ook de leeropbrengsten	☐	☐	☐	☐
d. scholen stimuleren ouders om thuis activiteiten te ondernemen die leerprestaties bevorderen	☐	☐	☐	☐
e. scholen bieden een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen	☐	☐	☐	☐
f. schoolbesturen maken leeropbrengsten van hun scholen openbaar	☐	☐	☐	☐
g. alle leerkrachten zijn bekwaam in het omgaan met verschillen	☐	☐	☐	☐
h. alle leerkrachten zijn bekwaam in opbrengstgericht werken	☐	☐	☐	☐
i. alle schoolleiders voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen	☐	☐	☐	☐

5. Bent u bekend met de Prestatiebox primair onderwijs?

- ☐ niet mee bekend
- ☐ in enige mate mee bekend
- ☐ geheel mee bekend

6. Heeft uw bestuur al besloten hoe deze extra middelen worden ingezet?

- ☐ ja, we zetten ze in voor de doelen uit het Bestuursakkoord
- ☐ nee, nog niet besloten waar we het geld voor inzetten
- ☐ ja, maar we gebruiken ze niet voor de doelen uit het Bestuursakkoord

6a. Heeft (hebben) de schooldirectie(s) inspraak (gehad) bij de (geplande) besteding van de extra middelen?

- ☐ ja
- ☐ nee
- ☐ we sluizen het geld door naar de scho(o)l(en) en zij beslissen zelf over de besteding

6b. Waarom heeft u hier nog geen besluit over genomen?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ nog niet aan toe gekomen
- ☐ we twijfelen nog over de keuze van de doelen
- ☐ we twijfelen nog over andere mogelijkheden om het geld in te zetten
- ☐ andere reden, namelijk: ...

6c. Waarom heeft u besloten het geld niet voor de ambities uit het Bestuursakkoord te gebruiken?

- ☐ we onderschrijven de doelen niet
- ☐ we gebruiken het voor andere doelstellingen/prioriteiten, namelijk: ...
- ☐ we gebruiken het om de begroting sluitend te krijgen
- ☐ andere reden, namelijk: ...

We hebben andere doelstellingen/prioriteiten, namelijk: ...
We hebben een andere reden, namelijk: ...

6d. Zijn de afspraken over de besteding van de Prestatieboxmiddelen in het meerjarig strategisch beleidsplan opgenomen?

- ☐ ja
- ☐ nee
- ☐ nog niet, gebeurt pas in volgende termijn van het plan

6e. Is er voor het formuleren of bespreken van uw ambities en plannen een afspraak gemaakt met School aan Zet?

- ☐ ja
- ☐ nee

7. Hoe ervaart u - positief dan wel negatief - het nieuwe instrument de Prestatiebox in zijn algemeenheid?

- ☐ heel positief
- ☐ positief
- ☐ negatief
- ☐ heel negatief

8a. Hieronder staan enkele termen waarin een oordeel doorklinkt over de Prestatiebox. Welke van deze termen zijn volgens u van toepassing op de Prestatiebox?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ maakt geen verschil

- ☐ stimulerend
- ☐ inspirerend
- ☐ doeltreffend
- ☐ scheelt ons administratief gedoe, we hoeven geen aparte subsidies meer aan te vragen etc.
- ☐ brengt schoolbesturen in positie
- ☐ nog anders, namelijk: ...

	helemaal mee eens	mee eens	niet mee eens	helemaal niet mee eens
8b. Een principe van de Prestatiebox is: tegenover extra inspanningen staan extra middelen. Vindt u dat een goed principe?	☐	☐	☐	☐
8c. Een principe van de Prestatiebox is: Prestatiebox vervangt specifieke subsidies met hun eigen planlast en vermindert daardoor bureaucratie voor besturen/scholen. Vindt u dat dat het geval is?	☐	☐	☐	☐
8d. De verwachting bij het Bestuursakkoord en de Prestatiebox is dat dit besturen stimuleert om hun scholen meer gericht te laten werken aan de doelen van het Bestuursakkoord. Werkt dit ook zo voor u?	☐	☐	☐	☐
8e. De verwachting is ook dat het Bestuursakkoord en de Prestatiebox leiden tot sterker bewustzijn van landelijke doelen en tot toename van draagvlak voor die doelen. Is dat ook zo?	☐	☐	☐	☐

9. Zijn de Prestatieboxmiddelen al daadwerkelijk in het schooljaar 2012-2013 gebruikt voor de door u gekozen doelen?

- ☐ ja
- ☐ nee
- ☐ nee, wel komend schooljaar (2013-2014)

9a. Wat geldt voor u wat betreft de inzet van de Prestatieboxmiddelen?
(wat is het meest van toepassing?)

- ☐ door de Prestatiebox kunnen we onze bestaande (financiële) inzet op de thema's die in het Bestuursakkoord staan versnellen/verdiepen
- ☐ de middelen van de Prestatiebox zetten wë in voor nieuwe ambities, aansluitend bij de doelen uit het Bestuursakkoord
- ☐ de middelen van Prestatiebox en deel lumpsum zetten we allebei in voor doelen in het Bestuursakkoord
- ☐ we gebruiken de Prestatiebox voor andere investeringen/thema's dan de doelen in het Bestuursakkoord
- ☐ noch reguliere lumpsum noch Prestatiebox besteden we aan de doelen in het Bestuursakkoord
- ☐ anders, namelijk: ...

Voor welke andere thema's gebruikt u de Prestatiebox?

9b. Voor welke van de volgende activiteiten worden de Prestatieboxmiddelen gebruikt?

☐ opbrengstgericht werken

☐ professionalisering van leraren

☐ professionalisering van schoolleiders

☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ouderbetrokkenheid

☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ cultuureducatie

☐ personeelsbeleid

9c. Kunt u bij benadering aangeven per (genoemde) activiteit welk deel (percentage) van de Prestatiebox-middelen hiervoor bestemd zijn/gebruikt worden?

a. opbrengstgericht werken ____%

b. professionalisering van leraren ____%

c. professionalisering van schoolleiders ____%

d. specifiek aanbod voor excellente leerlingen ____%

e. ouderbetrokkenheid ____%

f. opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE ____%

g. cultuureducatie ____%

h. personeelsbeleid ____%

☐ i. weet niet hoe de verdeling is

9d. Heeft het verkrijgen van middelen uit de Prestatiebox het verschil gemaakt tussen wel of geen extra aandacht geven aan de genoemde onderdelen in uw beleid?

☐ volledig

☐ voor een klein deel

☐ voor een groot deel

☐ het heeft geen verschil gemaakt

9e. Bent u bekend met de regeling voor het afleggen van verantwoording over de Prestatieboxmiddelen in uw jaarverslag?

☐ ja

☐ nee

☐ weet niet

9f. Hebt u in uw jaarverslag over 2012 een dergelijke verantwoording opgenomen?

☐ ja

☐ nee

☐ weet niet

9g. Hebt u in uw meerjarige strategische plannen een dergelijke verantwoording opgenomen?

☐ ja

☐ nee

☐ weet niet

U heeft aangegeven dat u in uw jaarverslag over 2012 geen verantwoording over de Prestatieboxmiddelen opgenomen heeft. Wat is hiervan de reden?

U heeft aangegeven dat u in uw meerjarige strategische plannen geen verantwoording over de Prestatieboxmiddelen opgenomen heeft. Wat is hiervan de reden?

10. Wat zijn volgens u aansprekende voorbeelden van benutting van de Prestatiebox?
(dit mogen ook voorbeelden buiten het eigen schoolbestuur zijn)

10a. Bent u bekend met het doel van de cultuureducatie in de Prestatiebox?

☐ ja

☐ nee

11. Heeft uw bestuur meetbare doelen geformuleerd voor het behalen van leerprestaties taal, rekenen of andere vakken op uw scholen?

☐ ja

☐ nee

Meetbare doelen geformuleerd voor:

☐ taal

☐ rekenen

☐ andere vakken

Welke andere vakken?

11a. Is bij het formuleren van deze doelen een bepaalde norm gehanteerd (bijvoorbeeld de ondergrens van de inspectie, bf het landelijk gemiddelde)?

☐ ja

☐ nee

Welke norm is dat?

11b. Heeft u als bestuur afspraken gemaakt met uw scho(ó)l(en) voor het verbeteren van taal- en ôf rekenprestaties?

Taal

☐ ja

☐ nee

Rekenen

☐ ja

☐ nee

Voor taal zijn er afspraken gemaakt met:

☐ alle scholen

☐ sommige scholen

Voor rekenen zijn er afspraken gemaakt met:

☐ alle scholen

☐ sommige scholen

Tot slot nog enkele vragen over wat u al doet aan het verbeteren van prestaties en over het aanbod voor hoogbegaafde/excellente leerlingen (de 20% cognitief meest talentvolle leerlingen, dus ruimer dan hoogbegaafd).

12. In hoeverre heeft (hebben) uw scho(o)l(en) een specifiek aanbod dat gericht is op

hoogbegaafde/excellente leerlingen?
(over het algemeen genomen, het kan bij scholen binnen hetzelfde schoolbestuur verschillen)

- ☐ al langere tijd
- ☐ mee gestart n.a.v. Prestatiebox/Bestuursakkoord
- ☐ nog niet mee gestart, wel van plan
- ☐ niet mee bezig en ook niet van plan

Wanneer wordt gestart met een specifiek aanbod gericht op hoogbegaafde/excellente leerlingen?

12a. Waarom bent u niet van plan een specifiek aanbod gericht op hoogbegaafde/excellente leerlingen te ontwikkelen?

- ☐ geen hoogbegaafde/excellente leerlingen
- ☐ beleidskeuze
- ☐ anders, namelijk: ...

12b. Hoe past u het onderwijs aan voor hoogbegaafde/excellente leerlingen?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ differentiatie in eigen klas/groep overslaan
- ☐ schoolgebonden plusgroep
- ☐ bovenschoolse plusgroep
- ☐ Leonardo-groep
- ☐ gebruik van wetenschapsknooppunten/digitale topschool Acadin, etc.
- ☐ geen aanpassing
- ☐ anders, namelijk: ...

13. Hebben uw schoolleiders over het algemeen het afgelopen schooljaar gericht gewerkt aan hun professionalisering?

- ☐ ja
- ☐ nee

Op welke wijze is gericht gewerkt aan hun professionalisering?

Richten ze zich daarbij op de bekwaamheidseisen voor schoolleiders?

- ☐ ja
- ☐ nee

Met een klein deel van de respondenten willen we graag nog een extra interview houden over de ervaringen tot nu toe met het Bestuursakkoord en de Prestatiebox. Doel hiervan is om goed zicht te krijgen op voorbeelden van werken met deze doelen en middelen. Bent u eventueel bereid aan zo'n interview mee te werken?

- ☐ ja
- ☐ nee

Wilt u na afloop van het onderzoek een samenvatting van de onderzoeksresultaten toegestuurd krijgen?

- ☐ ja
- ☐ nee

U heeft aangegeven een samenvatting te willen ontvangen van de onderzoeksresultaten. Graag hier uw naam invullen (de vragenlijst wordt anoniem verwerkt).

Uw functie

- ☐ bestuursvoorzitter

☐ bestuurslid

☐ beleidsmedewerker

☐ anders, namelijk: ...

Een onderdeel van dit onderzoek is ook nagaan of en op welke wijze de doelen van het Bestuursakkoord (al) herkenbaar te vinden zijn in de meerjarige strategische beleidsplannen van schoolbesturen. Als u zo'n beleidsplan heeft, zouden wij dat dan mogen inzien? Uw gegevens worden uiteraard vertrouwelijk behandeld en anoniem verwerkt.

☐ ja

☐ nee

Zo ja, wilt u deze opsturen naar: onderzoekocw@cedaroep.nl

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Door op verzenden te klikken worden de antwoorden opgeslagen en komt u terecht op de website van de CED-Groep.

Schoolleiders

Algemene gegevens school

schoolnaam

brincode
(6 posities)

telefoonnummer

schooltype

bestuur (code)

schoolgrootte (code)

gewichtengroep (code)

steekproefcode

1. Bent u bekend met de inhoud van het Bestuursakkoord primair onderwijs 2012-2015, waarin opgenomen de prestatieafspraken over verhoging van de onderwijsopbrengsten en de versterking van de professionalisering?

- ☐ niet mee bekend
- ☐ in enige mate
- ☐ geheel mee bekend

2. Heeft het Bestuursakkoord er toe geleid dat uw bestuur **nieuwe** beleidsonderwerpen op uw agenda heeft gezet? *(bij een volgende vraag wordt gevraagd naar het intensiveren van onderwerpen, bij deze vraag gaat het om nieuwe onderwerpen)*

- ☐ ja
- ☐ nee

Welke **nieuwe** beleidsonderwerpen zijn er op de agenda gezet?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ opbrengstgericht werken
- ☐ professionalisering van leraren
- ☐ professionalisering van schoolleider
- ☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen
- ☐ ouderbetrokkenheid
- ☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE
- ☐ cultuureducatie
- ☐ personeelsbeleid
- ☐ anders, namelijk: ...

2a. Heeft u hiervoor ook concrete doelen geformuleerd in uw schoolplan?

- ☐ ja
- ☐ nee

Welke concrete doelen heeft u geformuleerd in uw schoolplan?
Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ opbrengstgericht werken
- ☐ professionalisering van leraren

☐ professionalisering van schoolleider

☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ouderbetrokkenheid

☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ cultuureducatie

☐ personeelsbeleid

☐ anders, namelijk:....

2b. Heeft u de doelen die u in uw schoolplan heeft geformuleerd, besproken met uw team?

☐ nee

☐ ja

☐ alleen meegedeeld

☐ inspraak gehad

2c. Gaat uw school in het komende schooljaar (2013–2014) met een van de **nieuwe** onderwerpen aan de slag? (in de zin van: het plannen maken is klaar, we gaan er concreet aan werken)

☐ ja

☐ nee

Zo ja, voor welke onderwerpen geldt dat? Kunt u heel kort toelichten wat u gaat doen?
Zo nee, kunt u toelichten waarom nog niet?

a. opbrengstgericht werken

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

b. professionalisering vah leraren

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

c. professionalisering van schoolleider

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

d. specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

e. ouderbetrokkenheid

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

f. opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

g. cultuureducatie

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

h. personeelsbeleid

☐ ja

☐ nee

Korte toelichting op uw antwoord:

3. Heeft het Bestuursakkoord er toe geleid dat u een of meer van deze onderwerpen de komende tijd **m**eer aandacht gaat geven (intensiveren)?

☐ ja

☐ nee

Voor welke onderwerpen geldt **m**eer aandacht?
Meerdere antwoorden mogelijk

☐ opbrengstgericht werken

☐ professionalisering van leraren

☐ professionalisering van schoolleider

☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ouderbetrokkenheid

☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ cultuureducatie

☐ personeelsbeleid

☐ anders, namelijk: ...

3a. Heeft u voor de onderwerpen waar u **m**eer aa**ndach**t aan gaat besteden ook concrete doelen geformuleerd in uw schoolplan?

☐ ja

☐ nee

Voor welke nieuwe onderwerpen geldt dat?
Meerdere antwoorden mogelijk

☐ opbrengstgericht werken

☐ professionalisering van leraren

☐ professionalisering van schoolleider

☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ouderbetrokkenheid

☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ cultuureducatie

☐ personeelsbeleid

☐ anders, namelijk: ...

Heeft u de onderwerpen waar u meer aandacht aan gaat besteden, besproken met uw team?

☐ ja

☐ nee

☐ alleen meegedeeld

☐ inspraak gehad

4. In het Bestuursakkoord worden verschillende ambities genoemd voor de komende jaren, in hoeverre onderschrijft u de volgende ambities?

	helemaal mee eens	mee eens	niet mee eens	helemaal niet mee eens
a. schoolbesturen en scholen stellen meetbare doelen gericht op leeropbrengsten taal en rekenen	☐	☐	☐	☐
b. scholen werken opbrengstgericht	☐	☐	☐	☐
c. scholen met gewichtenmiddelen stellen doelen in de kleutergroepen en meten daar ook de leeropbrengsten	☐	☐	☐	☐
d. scholen stimuleren ouders pm thuis activiteiten te ondernemen die leerprestaties bevorderen	☐	☐	☐	☐
e. scholen bieden een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen	☐	☐	☐	☐
f. schoolbesturen maken leeropbrengsten van hun scholen openbaar	☐	☐	☐	☐
g. alle leerkrachten zijn bekwaam in het omgaan met verschillen	☐	☐	☐	☐
h. alle leerkrachten zijn bekwaam in opbrengstgericht werken	☐	☐	☐	☐
i. alle schoolleiders voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen	☐	☐	☐	☐

5. Bent u bekend met de Prestatiebox primair onderwijs?

☐ niet mee bekend

☐ in enige mate mee bekend

☐ geheel mee bekend

6. Heeft uw bestuur al besloten hoe deze extra middelen worden ingezet?

☐ ja, we zetten ze in voor de doelen uit het Bestuursakkoord

☐ nee, nog niet besloten waar we het geld voor inzetten

☐ ja, maar we gebruiken ze niet voor de doelen uit het Bestuursakkoord

☐ het bestuur heeft het geld doorgesluisd naar de school en wij beslissen zelf over de besteding

6a. Heeft u als schoolleider inspraak (gehad) bij de (geplande) besteding van de extra middelen uit de Prestatiebox?

☐ ja

☐ nee

- [ ] wel besproken maar geen inspraak gehad
- [ ] ja, het team heeft inspraak gehad over de besteding van de extra middelen
- [ ] nee, niet besproken
- [ ] wel besproken, maar geen inspraak gehad

6b. Waarom heeft uw bestuur hier nog geen besluit over genomen?
Meerdere antwoorden mogelijk

- [ ] nog niet aan toe gekomen
- [ ] we twijfelen nog over de keuze van de doelen
- [ ] we twijfelen nog over andere mogelijkheden om het geld in te zetten
- [ ] ik weet het niet
- [ ] andere reden, namelijk: ...

6c. Waarom heeft uw bestuur besloten het geld niet voor de ambities uit het Bestuursakkoord te gebruiken?

- [ ] we onderschrijven de doelen niet
- [ ] we gebruiken het voor andere doelstellingen/prioriteiten, namelijk: ...
- [ ] we gebruiken het om de begroting sluitend te krijgen
- [ ] andere reden, namelijk: ...
- [ ] ik weet het niet

We gebruiken het voor andere doelstellingen/prioriteiten, namelijk: ...
We hebben een andere reden, namelijk: ...

6d. Zijn de door het bestuur vastgestelde doelen voor de Prestatieboxmiddelen in het schoolplan opgenomen en verder uitgewerkt?

- [ ] ja
- [ ] nee
- [ ] nog niet, gebeurt pas in volgende termijn van het plan

6e. Is er voor het bespreken of uitwerken van uw ambities en plannen een afspraak gemaakt met School aan Zet?

- [ ] ja
- [ ] nee
- [ ] nee, wel komend schooljaar (2013-2014)

7. Hoe ervaart u - positief dan wel negatief - het nieuwe instrument de Prestatiebox in zijn algemeenheid?

- [ ] heel positief
- [ ] positief
- [ ] negatief
- [ ] heel negatief

8a. Hieronder staan enkele termen waarin een oordeel doorklinkt over de Prestatiebox. Welke van deze termen zijn volgens u van toepassing op de Prestatiebox?
Meerdere antwoorden mogelijk

- [ ] maakt geen verschil
- [ ] stimulerend

☐ inspirerend

☐ doeltreffend

☐ scheelt ons administratief gedoe, we hoeven geen aparte subsidies meer aan te vragen etc.

☐ brengt schoolbesturen in positie

☐ nog anders, namelijk: ...

	helemaal mee eens	mee eens	niet mee eens	helemaal niet mee eens
8b. Een principe van de Prestatiebox is: tegenover extra inspanningen staan extra middelen. Vindt u dat een goed principe?	☐	☐	☐	☐
8c. Een principe van de Prestatiebox is: de Prestatiebox vervangt specifieke subsidies met hun eigen planlast en vermindert daardoor bureaucratie voor besturen/scholen. Vindt u dat dat het geval is?	☐	☐	☐	☐
8d. De verwachting bij het Bestuursakkoord en de Prestatiebox is dat dit besturen stimuleert om hun scholen meer gericht te laten werken aan de doelen van het Bestuursakkoord. Werkt dit ook zo voor u?	☐	☐	☐	☐
8e. De verwachting is ook dat het Bestuursakkoord en de Prestatiebox leiden tot sterker bewustzijn van landelijke doelen en tot toename van draagvlak voor die doelen. Is dat ook zo?	☐	☐	☐	☐

9. Zijn de Prestatieboxmiddelen al daadwerkelijk in het schooljaar 2012–2013 gebruikt voor de door u gekozen doelen?

☐ ja

☐ nee

☐ nee, wel komend schooljaar (2013–2014)

9a. Voor welke van de volgende activiteiten worden de Prestatieboxmiddelen gebruikt?
Meerdere antwoorden mogelijk

☐ opbrengstgericht werken

☐ professionalisering van leraren

☐ professionalisering van schoolleiders

☐ specifiek aanbod voor excellente leerlingen

☐ ouderbetrokkenheid

☐ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE

☐ cultuureducatie

☐ personeelsbeleid

☐ anders, namelijk: ...

9b. Heeft het verkrijgen van middelen uit de Prestatiebox het verschil gemaakt tussen wel of geen extra aandacht geven aan de genoemde onderdelen in het schoolplan?

☐ volledig

☐ voor een klein deel

☐ voor een groot deel

☐ het heeft geen verschil gemaakt

9c. Kunt u bij benadering aangeven per (genoemde) activiteit welk deel (percentage) van de Prestatiebox-middelen hiervoor bestemd zijn/gebruikt worden?

a. opbrengstgericht werken ____%

b. professionalisering van leraren ____%

c. professionalisering van schoolleiders ____%

d. specifiek aanbod voor excellente leerlingen ____%

e. ouderbetrokkenheid ____%

f. opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE ____%

g. cultuureducatie ____%

h. personeelsbeleid ____%

☐ i. weet niet hoe de verdeling is

10. Wat zijn volgens u aansprekende voorbeelden van benutting van de Prestatiebox?
(*dit mogen ook voorbeelden buiten zijn buiten de eigen school*)

10a. Bent u bekend met het doel van de cultuureducatie in de Prestatiebox?

☐ ja

☐ nee

10b. Krijgt uw school gewichtenmiddelen

☐ ja

☐ nee

10c. Meet u de opbrengsten van VVE-programma bij kinderen?
Meerdere antwoorden mogelijk

☐ Ja, met methode-onafhankelijke toetsen op cognitief gebied

☐ Ja, met methode-onafhankelijke toetsen op sociaal-emotioneel gebied

☐ Ja, met methode-onafhankelijke toetsen

☐ Ja, met observatielijsten

☐ Nee

	ja	nee
10d. Heeft u beleid om ouders te stimuleren ook thuis activiteiten te ondernemen die bijdragen aan betere leerprestaties (helpen bij huiswerk, voorlezen)?	☐	☐
10e. Heeft u hierover afspraken gemaakt met ouders in de vorm van een ouderovereenkomst?	☐	☐

11. Heeft uw bestuur meetbare doelen geformuleerd voor het behalen van leerprestaties taal, rekenen of andere vakken op uw scholen?

☐ ja

☐ nee

Meetbare doelen geformuleerd voor:

☐ taal

☐ rekenen

☐ andere vakken

Welke andere vakken?

11a. Is bij het formuleren van deze doelen een bepaalde norm gehanteerd (bijvoorbeeld de ondergrens van de inspectie, of het landelijk gemiddelde)?

☐ ja

☐ nee

Welke norm is dat?

11b. Heeft uw bestuur afspraken met u gemaakt voor het ***verbeteren*** van taal- en/of rekenprestaties op uw school?

Taal

☐ ja

☐ nee

Rekenen

☐ ja

☐ nee

Tot slot nog enkele vragen over wat u al doet aan het verbeteren van prestaties en over het aanbod voor hoogbegaafde/excellente leerlingen (de 20% cognitief meest talentvolle leerlingen, dus ruimer dan hoogbegaafd).

12. In hoeverre heeft uw school een specifiek aanbod dat gericht is op hoogbegaafde/excellente leerlingen?

☐ al langere tijd

☐ mee gestart n.a.v. Prestatiebox/Bestuursakkoord

☐ nog niet mee gestart, wel van plan

☐ niet mee bezig en ook niet van plan

Wanneer wordt gestart met een specifiek aanbod gericht op hoogbegaafde/excellente leerlingen?

12a. Waarom bent u niet van plan een specifiek aanbod gericht op hoogbegaafde/excellente leerlingen te ontwikkelen?

☐ geen hoogbegaafde/excellente leerlingen

☐ beleidskeuze

☐ anders, namelijk: ...

12***b***. Welke activiteit(en) betreft dit?
*Meerdere **antwoorden mogelijk***

☐ differentiatie in eigen klas/groep overslaan

☐ schoolgebonden plusgroep

☐ bovenschoolse plusgroep

☐ Leonardo-groep

☐ gebruik van wetenschapsknooppunten/digitale topschool Acadin, etc.

☐ anders, namelijk: ...

13. Heeft u het afgelopen schooljaar gericht gewerkt aan uw professionalisering als schoolleider?

☐ ja

☐ nee

Op welke wijze is gericht gewerkt aan uw professionalisering?

Richt u zich bij uw professionalisering specifiek op de bekwaamheidseisen voor schoolleiders?

☐ ja

☐ nee

Hartelijk dank voor uw medewerking!

Door op verzenden te klikken worden de antwoorden opgeslagen en komt u terecht op de website van de CED-Groep.

Bijlage 2: Steekproeftrekking

We trekken de tweede steekproef uit de scholen en besturen, die NIET in de eerste steekproef zaten (ongeacht wel/geen respons bij eerste deel van het onderzoek).

Aantallen basisscholen die niet in de eerdere steekproef zaten: naar percentage gewichten, schoolgrootte en bestuursgrootte.

schoolgrootte			bestuursgrootte3			Total
			1 1-2 scholen	2 3-10 scholen	3 11 of meer scholen	
1 klein (=<145)	percgew3	1 <5 %	56	132	494	682
		2 5-33.3%	79	277	928	1284
		3 >33.3%	0	5	170	175
	Total		135	414	1592	2141
2 middel (146-246)	percgew3	1 <5 %	84	165	354	603
		2 5-33.3%	73	383	859	1315
		3 >33.3%	0	20	196	216
	Total		157	568	1409	2134
3 groot (>=247)	percgew3	1 <5 %	78	221	519	818
		2 5-33.3%	88	347	778	1213
		3 >33.3%	0	14	106	120
	Total		166	582	1403	2151
Total	percgew3	1 <5 %	218	518	1367	2103
		2 5-33.3%	240	1007	2565	3812
		3 >33.3%	0	39	472	511
	Total		458	1564	4404	6426

We willen weer, in principe, 20 scholen per cel. In de gekleurde cellen zitten te weinig scholen, daarom trekken we extra scholen met 'veel gewichten' bij de grote schoolbesturen.
De steekproef wordt dan:

schoolgrootte			bestuursgrootte3			Total
			1 1-2 scholen	2 3-10 scholen	3 11 of meer scholen	
1 klein (=<145)	percgew3	1 <5 %	20	20	20	60
		2 5-33.3%	20	20	20	60
		3 >33.3%	0	5	55	60
	Total		40	45	95	180
2 middel (146-246)	percgew3	1 <5 %	20	20	20	60
		2 5-33.3%	20	20	20	60
		3 >33.3%	0	20	40	60
	Total		40	60	80	180
3 groot (>=247)	percgew3	1 <5 %	20	20	20	60
		2 5-33.3%	20	20	20	60
		3 >33.3%	0	14	46	60
	Total		40	54	86	180
Total	percgew3	1 <5 %	60	60	60	180
		2 5-33.3%	60	60	60	180
		3 >33.3%	0	39	141	180
	Total		120	159	261	540

Naast deze reguliere basisscholen hebben we 66 scholen getrokken uit het bestand met de scholen voor speciaal basisonderwijs en (V)SO (zonder de scholen die al in de eerste steekproef zaten): 22 uit elk van de bestuursgrootten.
De totale steekproef bestaat daarmee uit 540 basisscholen en 66 scholen voor speciaal (basis)onderwijs. Daaruit zijn vervolgens 400 scholen (at random) aangewezen als de hoofdsteekproef en 206 als reserve.

		steekproef2		Total
		0 reserve	1 hoofdsteekproef	
SOORT PRIMAIR ONDERWIJS	BAO	178	362	540
	SBAO	14	11	25
	SO	6	9	15
	SOA/SO	6	11	17
	VSO	2	7	9
Total		206	400	606

Daarnaast is ook weer een steekproef van besturen getrokken.

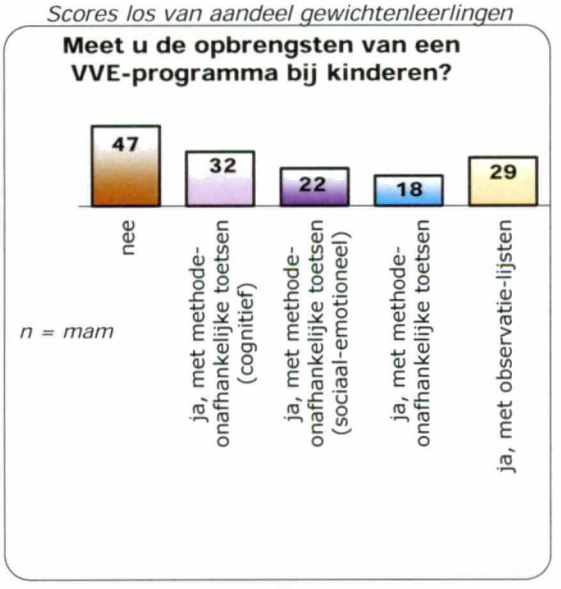
bestuursgrootte3

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1 1-2 scholen	22	33,3	33,3	33,3
	2 3-10 scholen	22	33,3	33,3	66,7
	3 11 of meer scholen	22	33,3	33,3	100,0
	Total	66	100,0	100,0	

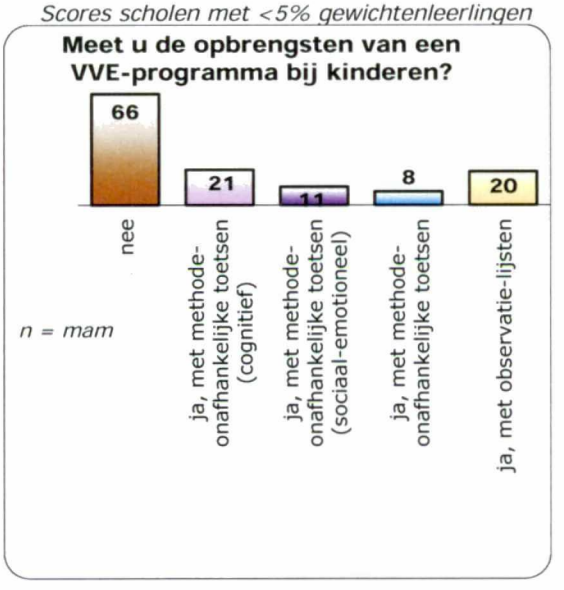
Bijlage 3: Specificatie 'meten opbrengsten VVE-programma'

In hoofdstuk 7 is het item 'Meet u de opbrengsten van een VVE-programma bij kinderen' beschreven. Bij de bespreking van het conceptrapport heeft het Ministerie van OCW aangegeven geïnteresseerd te zijn in hoe de scores verdeeld zijn over de scholen met veel of weinig gewichtenleerlingen. Ter aanvulling is ook nog gekeken naar het verschil tussen of schoolbesturen al dan niet gewichtenmiddelen ontvingen. In onderstaande wordt dit uitgewerkt. Onderaan de volgende pagina staat een conclusie geformuleerd.

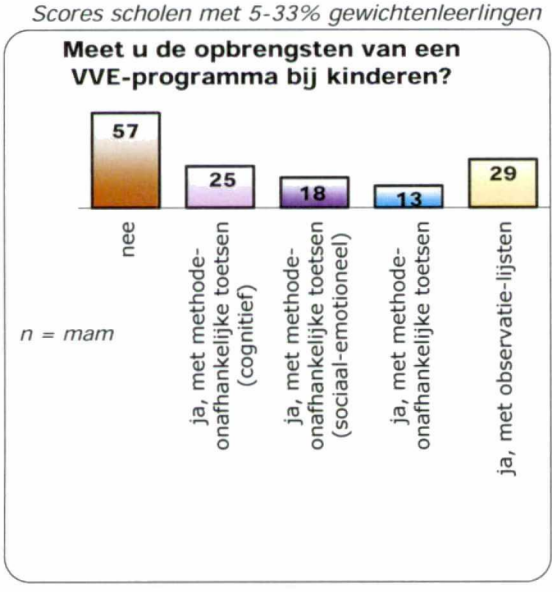
Scores los van aandeel gewichtenleerlingen



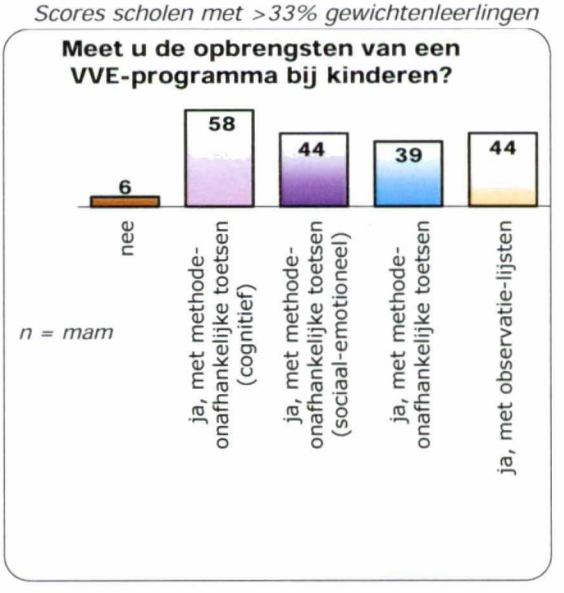
Scores scholen met <5% gewichtenleerlingen



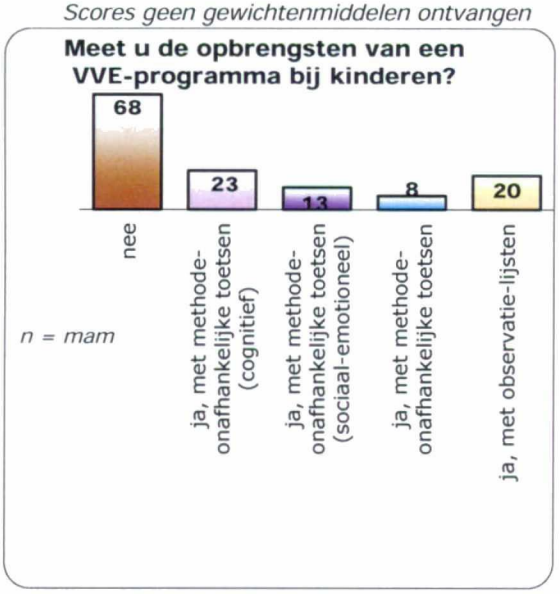
Scores scholen met 5-33% gewichtenleerlingen



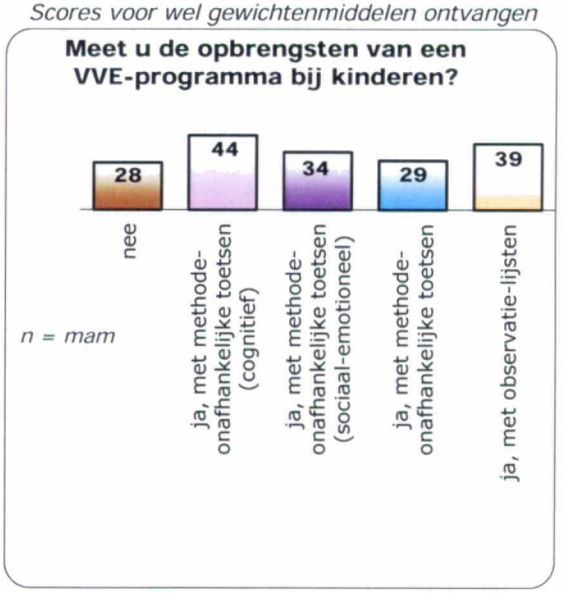
Scores scholen met >33% gewichtenleerlingen



Scores geen gewichtenmiddelen ontvangen



Scores voor wel gewichtenmiddelen ontvangen



Conclusie deelanalyses

De conclusie is dat naarmate het percentage leerlingen met een leerlinggewicht toeneemt, vaker opbrengsten van een VVE-programma bij kinderen worden gemeten. Als een school geen gewichtenmiddelen ontvangt, worden deze opbrengsten minder vaak gemeten. Als er wel gemeten wordt, dan is dat – ongeacht welke opsplitsing is gemaakt – steeds in deze afnemende volgorde van belangrijkheid:

- methode-onafhankelijke toetsen (cognitief);
- observatielijsten;
- methode-onafhankelijke toetsen (sociaal-emotioneel);
- methode-onafhankelijke toetsen (algemeen).

Bijlage 4: Interviewleidraad casestudies

1. Invloed op het handelen

a. *Ambities (doelen)*

- In het Bestuursakkoord worden verschillende ambities genoemd voor de komende jaren. Laten we deze ambities eens langslopen. De vraag bij elke ambitie is of u deze ambitie heeft opgepakt of meer intensief heeft opgepakt **vanwege** het Bestuursakkoord? U hoeft alleen maar aan te geven of u er wel of geen aandacht aan besteedt en als dat het geval is of het Bestuursakkoord u daartoe gestimuleerd heeft (bijv. ambitie is nieuw of is geïntensiveerd of voortgezet).
  (NB: ambities één voor één noemen, per ambitie noteren wel/niet (meer intensief) opgepakt vanwege het Bestuursakkoord)
  a. schoolbesturen stellen meetbare doelen gericht op leeropbrengsten taal en rekenen;
  b. scholen gaan opbrengstgericht werken;
  c. scholen met gewichtenmiddelen stellen doelen en meten leeropbrengsten in de kleutergroepen;
  d. scholen stimuleren ouders om thuis activiteiten te ondernemen die leerprestaties bevorderen;
  e. scholen bieden een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen;
  f. schoolbesturen maken leeropbrengsten van hun scholen openbaar;
  g. de bekwaamheid van leerkrachten in omgaan met verschillen neemt toe;
  h. de bekwaamheid van leerkrachten in opbrengstgericht werken neemt toe;
  i. alle schoolleiders voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen.
- Heeft u voor de ambities concrete doelen geformuleerd? Het gaat dan om de ambities waaraan u vanwege het Bestuursakkoord meer aandacht aan besteedt.
  (NB: alleen noteren aan welke wel en niet)
- Wat doet u <u>precies</u> aan concrete activiteiten (acties) om de ambities waarvoor u concrete doelen heeft geformuleerd te bereiken?
  (NB: dat kan al dan niet met inzet van de Prestatieboxmiddelen zijn: maar let op: de ambities waar de Prestatieboxmiddelen voor ingezet zijn, komen bij deel 2 uitgebreid aan de orde)?
- Werkt u nog met andere doelen, anders dan de doelen uit het Bestuursakkoord die we net langs zijn gelopen. Zo ja welke?
  (NB: het gaat de inhoud van de doelen, maar ook om het proces (zijn doelen SMART, waarop zijn ze gebaseerd, worden ze geëvalueerd, etc.).
- Als we uitgaan van de ambities (a t/m i), zijn er dan factoren geweest die het werken aan deze ambities hebben bevorderd of juist hebben bemoeilijkt of zelfs verhinderd?
- Wat zou u het beste helpen om deze ambities (doelen) te verwezenlijken? (behalve financiële middelen)
  (NB: gaat om het achterhalen van belemmerende of bevorderende factoren bij het werken aan deze ambities; ambities hoeven niet één voor één te worden afgelopen)

b. *Besluitvorming*

- Hoe heeft besluitvorming plaatsgevonden over de ambities die u heeft opgepakt?
- Wie ging daarover?
- Welke bronnen (intern/extern) zijn eventueel geraadpleegd voorafgaand aan het besluit over uw aandacht voor bepaalde ambities en acties?

c. *Gepercipieerde resultaat en effect*

- Bent u tevreden over de door u gekozen acties?
- Ziet u effect?
- Als u iets anders zou kunnen doen of het nu nog een keer opnieuw mocht doen, zou u dan andere keuzes maken?
- Hebben landelijke informatie/activiteiten/projecten bijgedragen (of juist niet) aan uw informatievoorziening over het Bestuursakkoord en het realiseren van de ambities (doelen), zoals informatie van OCW en/of de PO-Raad, het programma SAZ? Indien ja/nee, welke en waarom?
- Wat zouden OCW / de PO-Raad moeten doen om u verder te helpen om de doelen van het Bestuursakkoord te verwezenlijken? (niet-financieel)?
- Maken de scholen gebruik van School aan Zet?
- Bent u tevreden over de werkwijze met een landelijk Bestuursakkoord en een Prestatiebox met een ondersteuningsprogramma SAZ? Waarom wel/niet?
- Wat zouden betrokken partijen als OCW/ de PO-Raad/schoolbesturen beter moeten doen?

b. Besteding van de Prestatieboxmiddelen

a. Bereik

- Zijn de middelen van de Prestatiebox ingezet voor ambities die we net zijn langsgelopen?

Zo nee:

- Hebben de Prestatieboxmiddelen een andere bestemming gekregen, welke?
- Waarom is daarvoor gekozen?
- Welke andere middelen zet u dan in voor uw beleid?

  (NB: uit de enquête van vorig jaar bleek dat in 4% van de gevallen de middelen niet zijn ingezet voor de ambities uit Bestuursakkoord; de kans dat we zulks in de cases aantreffen is daarom klein; mochten we het toch aantreffen in één van de cases ga dan in op 'die andere bestemming' en spits onderstaande vragen toe op die andere bestemming. Ga anders door met vragen onder e.

Deels:

- Voor welke andere bestemming is een deel van de Prestatieboxmiddelen benut?
- Waarom is daarvoor gekozen?
- Zie verder de vragen onder 'Zo ja' *(NB: betrek die vragen op het deel van de middelen dat is besteed aan de ambities)*

Zo ja:

- Voor welke ambitie(s) heeft u het ***grootste deel*** van de Prestatieboxmiddelen ingezet?

  *(NB: als dat niet is aan te geven omdat de middelen evenredig zijn verdeeld over de ambities, kies dan een ambitie waaraan men **is gaan werken of intensiever** is gaan werken **vanwege** het bestuurakkoord (zie onderdeel 1).*

  De keus kan ook worden gebaseerd op de vraag naar een ambitie waaraan naar verwachting minder intensief zou worden gewerkt als de Prestatieboxmiddelen zouden stoppen).

We zoomen nu in op de ambitie(s) waarvoor u het grootste deel van de middelen heeft ingezet / waaraan u bent gaan werken / intensiever bent gaan werken vanwege het Bestuursakkoord.

- Waarom heeft u de middelen vooral voor deze ambitie(s) ingezet?
- Wie heeft dat beslist?
- Wat is uw visie op deze ambitie(s)
- Zijn er voor deze ambitie(s) concrete doelen geformuleerd (*afhankelijk van respondent: op bestuursniveau/ op schoolniveau)*? Welke?
- Wat zijn concrete activiteiten om die doelen te bereiken?

b. *Effecten*

- Hebben die concrete activiteiten al iets opgeleverd? Voor welke doelgroepen?
- Als sprake is van succes in het werken aan deze ambitie(s); wat is dan doorslaggevend daarvoor geweest?
- Wat is terugkijkend de grootste beer op de weg geweest in het werken aan deze ambitie(s)?

c. *Verduurzaming*

- Hoe lang werkt u al aan deze ambitie(s)?
- In hoeverre zijn de activiteiten met betrekking tot deze ambitie(s) al structureel ingebed in de instelling/school (verankerd/verduurzaamd)?

d. *Waardering van de Prestatiebox en voortzetting*

- Kunt u de volgende zin aanvullen: als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan .....?
- Wat vindt u van het instrument Prestatiebox, in algemene zin? Is dat een goede manier om besturen en scholen te stimuleren tot verbetering van het onderwijs? Wat vindt u er goed aan, wat niet goed?
- Heeft u een tip voor OCW in het licht van voortzetting van de Prestatieboxmiddelen?

Bijlage 5: Beschrijving casestudies

Case 1: Midden-Nederland

Onderwijstype bestuur: BO, SBO
Onderwijstype school: BO
Bestuursgrootte: groot
Urbanisatiegraad: hoog
Regio: Midden-Nederland

1. Bestuursakkoord

Ambities (doelen)

In deze case wordt op bestuursniveau en op de onderzochte school aandacht besteed aan alle ambities uit het Bestuursakkoord. De onderzochte school heeft weinig gewichtenmiddelen en besteedt daarom wel iets minder aandacht aan ambitie c (het stellen van doelen en het meten van leeropbrengsten in de kleutergroepen met die gewichtenmiddelen).

Noch op bestuursniveau, noch op schoolniveau zijn de ambities voortgevloeid uit het Bestuursakkoord. Het bestuur had eerder al een meerjaren beleidsplan 2011-2015 opgesteld. Ook de directies van alle scholen onder dit bestuur, werkten er in het kader van opbrengstgericht en handelingsgericht werken al aan. De bestuurder geeft wel aan dat het akkoord het werken aan de ambities heeft versterkt en zegt: *'Toen dat Bestuursakkoord uitkwam, hebben wij dat ook met onze directeuren besproken en toen hebben we heel kritisch met elkaar gekeken naar wat er nou in dat akkoord staat. Wat staat er in onze beleidsplannen? Waar bijt dat elkaar en waar versterkt dat elkaar? En op alle onderdelen was dat laatste het geval. (...) Zo'n Bestuursakkoord is natuurlijk ook wel iets dat tot stand komt in het teken van de tijd.'*

Concrete doelen voor ambities uit het Bestuursakkoord

Voor alle ambities die men in deze case heeft geformuleerd, worden volgens zowel de bestuurder als de schoolleider concrete doelen geformuleerd. De doelen worden bezien in het licht van het meerjaren beleidsplan; doelen zijn smart geformuleerd.

Het bestuur voert jaarlijks kwaliteitsgesprekken met alle scholen. In die kwaliteitsgesprekken stelt men steeds jaargebonden doelstellingen vast die gehaald moeten worden. Doelen zijn heel concreet, vooral daar waar het gaat om opbrengsten. Zo voert men op de onderzochte school dergelijke gesprekken over de streefdoelen voor de hoofdvakken rekenen, taal en (begrijpend) lezen.

Als opbrengsten op bepaalde vakgebieden achterblijven dan wordt dat met directeuren besproken. Op grond van gegevens uit het leerlingvolgsysteem worden nieuwe doelen of te behalen scores op de vakgebieden vastgesteld. Met andere woorden: er worden heel concrete doelen vastgesteld die in de kwaliteitsafspraken op jaarbasis steeds terug komen.

Doelen kunnen variëren per school. Als een school ver gevorderd is met bijvoorbeeld het opbrengstgericht werken, dan formuleert men minder doelstellingen voor het komende jaar. Met scholen die op dat vlak achterblijven, maakt het bestuur schoolspecifieke afspraken.

Concrete activiteiten en effecten ervan

Er worden allerlei concrete activiteiten verricht om de ambities waarvoor concrete doelen zijn geformuleerd te bereiken. Uitgangspunt in deze case is dat *'wat'* bereikt moet worden vooral door het bestuur wordt bepaald, terwijl de vraag *'hoe'* dat moet gebeuren vooral bij de scholen ligt. Met andere woorden: scholen onder dit bestuur zijn behoorlijk autonoom en hebben de ruimte en de vrijheid gekregen om activiteiten voor een deel zelf in te vullen en zelf na te gaan hoe ze doelen kunnen bereiken. Daarover worden wel

concrete afspraken gemaakt, aldus de bestuurder. Het bestuur volgt de scholen; scholen koppelen hun vorderingen terug naar het bestuur.
Ook de schoolleider geeft aan dat er allerlei concrete activiteiten worden verricht om de ambities waarvoor doelen zijn geformuleerd te bereiken. Een voorbeeld is het werken met groepsoverzichten en groepsplannen in het kader van handelingsgericht werken; zo'n activiteit krijgt in deze case steeds nadrukkelijker vorm, mede onder invloed van passend onderwijs.
Een ander voorbeeld van een concrete activiteit betreft het jaarlijkse functioneringsgesprek met het CvB en een driejaarlijks beoordelingsgesprek. Deze activiteiten richten zich op de ontwikkeling van de schoolleider en het behalen van de bekwaamheidseisen: de competenties van de NSA. Dergelijke gesprekken leiden niet alleen tot individuele ontwikkeltrajecten maar ook tot centrale, schooloverstijgende opleidingsvraagstukken.

In deze case is men de afgelopen twee jaar steeds meer 'als systeem' gaan opereren, waardoor activiteiten steeds vaker gezamenlijk worden opgepakt, bijvoorbeeld het gezamenlijk volgen van scholing op een terrein als opbrengstgericht werken, het initieren van collegiale consultatie en het werken met ParnasSys. Daar waar afspraken heel concreet zijn gemaakt, zoeken scholen of individuen elkaar op. Dat loopt bijvoorbeeld via het directeurenberaad of via de netwerken van interne begeleiders of ict'ers. In de ogen van de bestuurder werkt dat heel erg goed en hij zegt: '*We zijn nu bijna halverwege onze beleidsperiode. Op het niveau van directies en op het niveau van de intern begeleiders denken we dat we de slag met hetgeen we willen uitstekend gemaakt hebben*'.
Wat beter zou kunnen is dat zo'n gezamenlijke aanpak ook door teams en leerkrachten opgepakt wordt. Het bestuur wil nu een beweging van onderaf creeren en juist op dát niveau gaan insteken, omdat men dat vanuit de dagelijkse werkdruk kennelijk niet automatisch doet. Het streven is vanuit bovenschoolse groepen leerkrachten bij elkaar te brengen die samen activiteiten gaat ondernemen.

Andere ambities
Naast de ambities uit het Bestuursakkoord is 'boeiend onderwijs' een andere ambitie waaraan het bestuur aandacht besteedt. Dit concept wil het bestuur graag doorvoeren in de organisatie, omdat 'er meer *is dan taal en rekenen.*' Boeiend onderwijs is gebaseerd op het gedachtegoed van Jan Jutten. Het concept heeft een aantal elementen in zich, zoals 'natuurlijk leren ofwel de innerlijke drang tot leren van kinderen'. Om die innerlijke drang te benutten is een onderwijssetting nodig die uitdagend genoeg is.
Een andere ambitie waaraan het bestuur aandacht besteedt, is iet. Hiervoor is ook een aantal concrete doelstellingen geformuleerd die men in deze beleidsperiode wil realiseren. Doel is bijvoorbeeld iet meer inzetten in de onderbouwgroepen.
Ook de onderzochte school streeft nog een andere ambitie na, namelijk: aandacht voor 'gedrag'. 'Daarover *lees ik niets in het Bestuursakkoord',* zegt de schoolleider. Dit is een nadrukkelijk speerpunt op deze school. Deze ambitie is gebaseerd op het werk van Kees van Overveld. Uitgangspunt is de behoefte van leerlingen. Ze worden op basis van gedrag ingedeeld in drie groepen, waardoor een gedifferentieerd aanbod mogelijk wordt. Zo is er een grote groep leerlingen die op normale wijze gestuurd kan worden in hun gedrag, er is een groep risicoleerlingen die kritisch wordt gevolgd en er is een heel klein groepje leerlingen dat altijd in de gaten wordt gehouden en waarmee duidelijke afspraken over gedrag worden gemaakt. De ouders spelen bij deze ambitie ook een belangrijke rol omdat de school het van belang vindt samen (opvoedings)verantwoordelijkheid te nemen. En bovendien realiseert men zich dat de *'gedragsmatige kant een belangrijke kant is om de cognitieve kant te kunnen bereiken'.*
Vroeger was deze school meer gericht op incidentbestrijding en was men '*hap-snap*' bezig. De ambitie is nu meer preventief te werken en vanuit een doordacht totaal plan.
Deze ambitie is vooralsnog niet SMART geformuleerd, noch zijn er evaluatieplannen. Intenties zijn er wel. Deze ambitie moet eerst nog verder worden uitgekristalliseerd; dat gebeurt medio oktober a.s. op een gezamenlijke studiedag. Het team wordt geacht het boek van Kees van Overveld gelezen te hebben. Daarna wordt een gericht plan gemaakt; bottom-up binnen het team vormgegeven.

Besluitvorming

Het besluit om aandacht te besteden aan de ambities, is in deze case op verschillende momenten en op verschillende niveaus tot stand gekomen. Het meerjaren beleidsplan 2011-2015 is een organisatiebreed plan waarin de kaders voor de komende vijf jaar staan. In verschillende gremia is nagegaan waar men stond en waar men naar toe wilde, wie men is en wat men vooral miste. Alle gremia zijn daarbij betrokken, van leerkrachtenniveau tot medezeggenschapsraad, van GMR tot Raad van Toezicht en directeurenberaad. Dit brede plan is vervolgens vertaald naar jaarplannen. Dat is vooral een zaak die speelt tussen het College van Bestuur en directeuren in het directeurenberaad; daar heeft afstemming plaatsgevonden. En ten slotte zijn op schoolniveau jaarlijks resultaatgerichte afspraken gemaakt tussen de school en het College van Bestuur.
Dus de besluitvorming over de ambities loopt *'van grof naar klein naar jaardoelstellingen op schoolniveau'.* Een besluit, zo'n doelstelling, wordt ondertekend in een soort managementcontract met strak geregelde afspraken (*'We zeggen: oké, als we elkaar over een jaar weer zien dan is dit afspraak en dan zien we dus dat, dat en dat').*

Bijdrage landelijke acties aan informatievoorziening over *Bestuursakkoord en realisatie ambities*

Op het niveau van het bestuur hebben landelijke acties als informatie, activiteiten of projecten van bijvoorbeeld OCW of de PO-raad zeker bijgedragen aan informatievoorziening over het Bestuursakkoord en aan het realiseren van de ambities. Zo zegt de bestuurder dat de wijze van lancering, de besprekingen met en bijeenkomsten van de PO-raad, de conferenties, de publicaties zeker een toegevoegde waarde voor dit bestuur hebben gehad.
Ook de schoolleider is positief. Met name informatie van de AVS ('Kader primair'), *'de handige korte e-mailberichten met info en doorlinkmogelijkheden'* van OCW, en interne informatie van het eigen stafbureau in de vorm van korte memo's met highlights, waren voor de schoolleider voldoende om geïnformeerd te raken.

Zowel het bestuurslid als de schoolleider zijn echter niet tevreden over het ondersteuningsprogramma School aan Zet. Het heeft voor beiden inhoudelijk geen toegevoegde waarde gehad en de bestuurder voelde zich getendeerd in een bepaalde richting. Bovendien vond de bestuurder het hinderlijk dat het bureau verbonden is met commerciële partijen *'die mee-eten uit de ruif'* en zegt: *'er zitten vaak mensen in die ook weer gelieerd zijn aan bedrijven die er belang bij hebben om dit soort opdrachten als vervolg op dit soort acties van deze organisatie te krijgen.'*
Alhoewel School aan Zet voor deze onderzochte school geen meerwaarde heeft, neemt men nog wel deel, met name voor ondersteuning van taal en lezen. Maar de ondersteuning staat op een laag pitje (*'loopt aan de zijlijn* mee'). Dat deze school een vervolgtraject met School aan Zet zal opstarten, lijkt niet waarschijnlijk. Deze kleine school loopt namelijk tegen de grenzen van de financiële haalbaarheid aan. Een algemeen stuk ondersteuning is namelijk in het kader van School aan Zet gefinancierd, maar vervolgacties als bijvoorbeeld het inhuren van een expert om meer de diepte in te kunnen gaan, worden niet gefinancierd. Voor een kleine school wordt het financieel gezien dan lastig.

Belemmeringen in het werken aan de ambities

De bestuurder onderkent drie factoren die het werken aan de ambities belemmeren.

1. De structureel te kort schietende bekostiging om de ambities waar te maken (*'studies hebben al lang uitgewezen dat wij elk jaar toch weer procenten achterlopen op dat wat ons onderwijs eigenlijk kost*). In dit opzicht vindt de bestuurder de Prestatieboxmiddelen *'heel prettig'* om de activiteiten te kunnen verrichten om die ambities tot stand te brengen.
2. De werkdruk in het onderwijs
   De ervaren werkdruk in het onderwijs door leerkrachten kunnen het werken aan ambities belemmeren. *'Professionalisering, registratie, meer handelingsgericht en meer opbrengstgericht werken, en dergelijke vraagt nogal wat leerkrachten; het vraagt bereidheid tot scholing, tot overleg met collega's, enzovoort.* De *waan van de dag kan dan ook wel een tegenstander zijn in succesvolle implementatie van veranderingsprocessen',* zo zegt de bestuurder.

3. Het niet volledig toekennen van autonomie

De bestuurder percipieert een spanning tussen enerzijds autonomie en de controle door de overheid anderzijds. Met het Bestuursakkoord en de Prestatiebox wordt ruimere vrijheid geboden, terwijl de inspectie bijvoorbeeld wil dat binnen de organisatie aandacht wordt besteedt aan bepaalde processen. *'Het is wel eens lastig als je met bepaalde processen bezig bent en je moet dan geforceerd op zaken inspringen die de inspectie dan bij wijze van spreken in een keer belangrijk vindt'*, aldus de bestuurder.

De onderzochte school is een kleine school, met een beperkt team van mensen die ook nog eens in duobanen werken. Dat vindt de schoolleider een van de grootste belemmeringen in het werken aan de ambities. Het vormgeven van onderwijs in combinatieklassen op diverse gebieden als taal, rekenen, lezen en het maken van groepsplannen daarvoor op verschillende niveaus maken het lastig het onderwijs in goede banen te leiden. En bovendien gaat opbrengstgericht werken gepaard met een grote administratieve last.

Bevorderende factoren in het werken aan de ambities

Wat de bestuurder zou helpen om de ambities te verwezenlijken, is dat wat belemmert (zie hiervoor) op te heffen. *'Echte autonomie bijvoorbeeld zou helpen; echt de ruimte krijgen om de doelstellingen te realiseren en ze op een eigen manier in te vullen, zonder strakke kaders.'*

Wat daarnaast ook zou helpen, is zoveel mogelijk van de middelen direct inzetten binnen de schoolbesturen zelf zodat het bestuur er veel effectiever mee kan omgaan. Dus niet via een programma als School aan Zet; *'de juiste dienstverleners zoeken dat kunnen we allemaal zelf wel, dat hoeft niet centraal geregeld te worden'*, aldus de bestuurder.

De schoolleider geeft aan dat wat zou helpen toch vaak op geld neerkomt. Maar wat ook zou helpen is 'meer *handen in de klas'*. Zo worden op deze school op bepaalde gebieden stagiaires van ROC's en van Pabo's ingezet; dat werkt bevorderend.

Rol van OCW, de PO-Raad bij het realiseren van de ambities en boodschap voor de betrokken partijen als OCW, de PO-Raad

Als het Ministerie van OCW en de PO-raad besturen en scholen verder willen helpen om de ambities van het Bestuursakkoord te verwezenlijken, dan moet men in de ogen van de bestuurder, de besturen autonomie geven en de middelen direct inzetten bij de besturen zelf (zie bevorderende maatregelen hiervoor).

De schoolleider is tevreden over de rol van de genoemde partijen en vindt de lijn die men heeft ingezet over het algemeen goed.

2. Besteding van de Prestatieboxmiddelen

Bereik van de Prestatieboxmiddelen

Het grootste deel van de middelen is volgens de bestuurder ingezet voor professionalisering op diverse gebieden. Medewerkers zijn bijvoorbeeld getraind in het werken met een leerlingvolgsvsteem.

De middelen worden zowel centraal als decentraal ingezet. Scholen binnen dit bestuur werken veel samen en een deel van de middelen is centraal aangewend voor gezamenlijke professionaliseringsactiviteiten.

Daarnaast beslissen de scholen voor een deel ook zelf waar zij deze middelen voor inzetten. Dit betekent dat de scholen de middelen op diverse gebieden kunnen inzetten, afhankelijk van hun behoefte. Het bestuur geeft de scholen bewust die ruimte om te voorkomen dat er 'eenheidsworsten' ontstaan, dat zou demotiveren. Zo heeft de onderzochte school de middelen in het eerste jaar ingezet om het gat te dichten in de begroting. Daarna is het grootste deel van de middelen ingezet voor combinatie van:

- extra ondersteuning voor de woordenschat bij kleuters (invoering van 'Met woorden in de weer');
- het lezen in groep 3 en 4;
- scholing opbrengstgericht werken.

Keuze (waarom de middelen voor deze ambitie?)
De middelen die zijn ingezet voor schooloverstijgende professionalisering hebben als oogmerk iedereen bereid, bekwaam en geboeid te krijgen voor wat betreft het opbrengst- en handelingsgericht werken.
De onderzochte school hecht er aan dat kleuters al vroegtijdig een *'shotje'* krijgen waardoor achterstanden in de jongste groep kunnen worden weggewerkt. Dat is de reden waarom men op de onderzochte school aandacht besteed aan het lezen.

Besluit (wie beslist?)
Het zijn vooral de scholen die beslissen waarvoor de middelen worden ingezet. Op de onderzochte school heeft het zorgteam (directie en ib'er) besloten de middelen aan te wenden voor het leesonderwijs in de onderbouw. Dit besluit is voorgelegd aan het team met de vraag of men zich er in kan vinden.

Concrete doelen en concrete activiteiten
Zoals eerder vermeld, worden er op zowel bestuurs- als op schoolniveau concrete doelen en concrete acties geformuleerd.
Dit is gekoppeld aan de kwaliteitsgesprekken, de jaar- en voortgangsgesprekken (zie onderdeel 1). In een jaargesprek worden de doelstellingen vastgesteld. In het voortgangsgesprek blikt men terug; *'hoe is het gelopen tot nu toe? Waar zitten de obstructies? Waar lukt het nog niet zo goed? Kunnen wij als bestuur daar wat in betekenen?'* In het kwaliteitsgesprek kijkt men terug naar de doelstellingen van een jaar terug en in hoeverre die zijn gehaald. Ook wordt vooruitgekeken; nieuwe doelstellingen worden vastgesteld. In deze case is men dus heel concreet op jaarbasis bezig met doelen en activiteiten. Van het werken met streefdoelen moet een prikkel uitgaan, namelijk dat (groepen) leerlingen *'bepaalde kanten op (kunnen) bewegen'*. Als leerlingen die streefdoelen niet halen, dan worden ze bijgesteld.
Een voorbeeld van een concrete activiteit op schoolniveau is het werken met een 'woordweb', waaraan steeds meer woorden worden toegevoegd. Zo'n web stimuleert dat kleuters steeds meer woorden krijgen aanboden; woorden die ze anders niet aangeboden hadden gekregen. Deze activiteit stelt steeds hogere eisen aan de woordenschat. Er zijn nu duidelijke lijnen, instructiegroepen en afspraken gemaakt voor wat betreft woordenschat en leesonderwijs in de onderzochte school. De voortgang van leerlingen wordt bijgehouden. Aan elk kind worden eisen gesteld en afhankelijk van zijn voortgang stelt men vast welk traject een kind doorloopt. De hele onderzochte school werkt groepsdoorbrekend en er wordt één lijn gehanteerd. Elke ochtend leest de hele school het eerste uur; leerlingen lezen zelfstandig of in instructiegroepen. Dat was een paar jaar geleden niet zo.

Effecten
Zowel de bestuurder als de schoolleider melden effecten van hun activiteiten. Het effect van de inspanningen bij de kleuters heeft zich nu na drie jaar vertaald in het effect in groep 3 en 4. De schoolleider merkt dat deze leerlingen een rijkere woordenschat hebben en meer belangstelling voor lezen hebben gekregen door deze 'combislag' (extra aandacht in de kleutergroep voor woordenschat en in groep 3 en 4 aandacht voor het leesonderwijs).

Succesfactor in het werken aan ambities
Door een gezamenlijke aanpak en door deskundigheidsbevordering is de school voor wat betreft het leesonderwijs op één lijn gekomen. Het gat dat er voorheen was in de didactiek bij de overgang van aanvankelijk technisch leesonderwijs naar het voortgezet leesonderwijs is nu beslecht; duidelijke lijnen, instructiegroepen, afspraken en het systematisch volgen van de leerlingen hebben daaraan bijgedragen.

Beer op de weg
In het algemeen kan het werken aan ambities de scholen het gevoel geven dat er *'weer iets moet'*.
In ieder geval heeft de schoolleider geen beren op de weg ervaren. Het jonge team van de onderzochte school pakt één en ander gretig op.

Verduurzaming

De genoemde activiteiten waar de schoolleider de meeste middelen voor heeft ingezet, zijn nu na drie jaar structureel ingebed in de school.

Waardering van de Prestatiebox en voortzetting

Zowel de bestuurder als de schoolleider zijn positief over de Prestatieboxmiddelen. Als deze middelen er niet waren, dan zou dit bestuur in het algemeen gesproken de doelstellingen niet op dezelfde wijze hebben kunnen verwezenlijken, want, *'dan hadden we veel minder scholen en groepen bij elkaar kunnen brengen en trainers kuririen inhuren om dat voor elkaar te krijgen,* zo zegt de bestuurder.

Als de middelen er niet waren zou het voor de schoolleider direct gevolgen hebben voor de opbrengsten die deze school kan genereren. De schoolleider is blij met de middelen.

Of het instrument Prestatiebox in het algemeen een goede manier is om besturen en scholen te stimuleren tot verbetering van het onderwijs, daar heeft de bestuurder een beetje dubbele mening over. Het zou in eerste instantie niet nodig moeten zijn. Immers: een organisatie moet in principe zelf krachtig genoeg zijn om de eigen kwaliteit *'onder de loep'* te nemen en te garanderen. Deze bestuurder zegt - gechargeerd gesteld - de Prestatiebox als middel niet nodig te hebben om de eigen organisatie steeds te verbeteren. Maar de bestuurder realiseert zich ook heel goed dat het bijvobrbeeld voor een eenpitter veel lastiger is en dat impulsen van buitenaf wel kunnen helpen om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

De bestuurder wil heel graag dat dit soort budgetten structureel beschikbaar komen; desgewenst gedifferentieerd toegekend en zegt: *'Ik bedoel, we zijn in Nederland natuurlijk altijd van het gelijkheidsbeginsel, iedereen moet even veel krijgen,* maar *scholen die er een potje van maken en de gaten er mee vullen, krijgen middelen dan niet'.*

De schoolleider vindt het instrument Prestatiebox een goede manier om besturen en scholen te stimuleren tot verbetering van het onderwijs. Het geeft de school middelen en een globaal kader maar het laat wel ruimte voor individuele toepassing en eigen accenten.

Tip voor OCW in het licht van voortzetting van de Prestatieboxmiddelen

Het advies van de bestuurder aan OCW is:

- geef besturen autonomie;
- blijf veel met het veld in contact;
- weet dat niet elke organisatie hetzelfde is en dezelfde ondersteuning nodig heeft; dus varieer in de mate van ondersteuning van de verschillende schoolbesturen en scholen.

Het advies van de schoolleider is deze middelen voort te zetten. In het verleden waren extra middelen geoormerkt dan wel gebonden aan bepaalde groepen (de leerlinggewichten). Heeft een school dit soort groepen niet, dan werden nooit extra middelen toegekend. De onderzochte school *'in een boerendorp'* kent een grote populatie kinderen uit taalzwakke milieus. De schoolleider vindt de Prestatieboxmiddelen dan ook een mooie impuls om nu eens extra aandacht te kunnen besteden aan de basisvakken als taal.

Case 2: Noord-Nederland

Onderwijstype bestuur: BO, SBO, SO, VSO
Onderwijstype school: SBO
Bestuursgrootte: groot
Urbanisatiegraad: hoog
Regio: Noord-Nederland

1. Bestuursakkoord

Ambities (doelen)

In deze case is er op bestuursniveau aandacht voor alle ambities uit het Bestuursakkoord en al deze ambities zijn nog eens versterkt *vanwege* het Bestuursakkoord.

Bij de onderzochte SBO-school ligt dat iets anders. Aan twee ambities uit het Bestuursakkoord besteedt men geen aandacht, namelijk aan ambitie c (scholen met gewichtenmiddelen stellen doelen en meten leeropbrengsten in de kleutergroepen) en ambitie e (scholen bieden een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen). Beide ambities zijn voor deze school niet van toepassing omdat men geen gewichtenleerlingen heeft en het een SBO-school betreft. Alle andere ambities uit het Bestuursakkoord staan wel in de belangstelling bij deze school. Expliciete aandacht gaat uit naar het versterken van de bekwaamheden van leerkrachten in het omgaan met verschillen tussen leerlingen (ambitie g). Deze SBO-school heeft namelijk te maken met leerlingen die niet zomaar leren, maar leren dankzij de leerkracht. De 'core business' van de leerkrachten is dat zij hun handelen moeten kunnen afstemmen op de niveauverschillen binnen de heterogene klas. Men streeft er naar dat leerkrachten daar steeds beter in worden. Hoewel binnen deze school de meeste ambities accent krijgen, is dat echter niet vanwege het Bestuursakkoord. In die zin heeft het Bestuursakkoord geen stimulerende werking gehad op deze school. De ambities uit het Bestuursakkoord lopen zoals de schoolleider aangeeft *'parallel met onderdelen van de schoolontwikkeling op deze school'*.

Concrete doelen voor ambities uit het Bestuursakkoord

Op bestuursniveau zijn er concrete doelen geformuleerd voor de ambities waaraan men vanwege het Bestuursakkoord meer aandacht aan besteedt. Het Bestuursakkoord heeft men vertaald in een akkoord op het niveau van het bestuur. Dat akkoord is vervolgens weer doorvertaald naar het schoolniveau; de scholen hebben het doorvertaald naar hun school(jaar)plannen. Het bestuur heeft de scholen de vrijheid gegeven de ambities te kneden naar de behoeften van de eigen school. De enige voorwaarde is dat de ambities in de school(jaar)plannen moeten terugkomen.

Concrete activiteiten en effecten ervan

Er worden allerlei concrete activiteiten verricht om de ambities waarvoor concrete doelen zijn geformuleerd te bereiken. Een voorbeeld daarvan is het project 'Met woorden in de weer'. Doel is een woordenschattraject op alle scholen te implementeren vanuit het idee leerlingen zo vroeg mogelijk, een zo rijk mogelijke woordenschat mee te geven.

De woordenschat bij leerlingen is in de ogen van de ondervraagde bestuurder toegenomen als gevolg van de nieuwe aanpak. Het bestuur is dan ook zeer tevreden over deze aanpak die een andere manier van denken over taalverwerving behelst. *'Het is een goed programma en leerkrachten werken er met veel plezier mee'*, aldus de bestuurder (zie ook hierna besteding van de Prestatieboxmiddelen).

Als dit bestuur dit traject opnieuw zou mogen doen, dan zou de aanpak niet anders zijn geweest; het woordenschattraject is goed verlopen en gaat nog steeds goed. Wel is gebleken dat in grote achterstandswijken ouders moeilijk te porren zijn om blijvend deel te nemen aan dit traject.

De schoolleider geeft aan dat het Bestuursakkoord geen katalysator is geweest voor (extra) aandacht aan de ambities uit het Bestuursakkoord; verdere vertaling in concrete doelen en activiteiten is daarom in deze case niet verder uitgediept.

Andere ambities
Zowel het bestuur als de onderzochte school werken naast de ambities uit het Bestuursakkoord met nog andere doelen. Op bestuursniveau wordt veel aandacht besteed aan handelingsgericht werken (handelingsgerichte procesdiagnostiek en groepsplannen), omdat scholen die onder dit bestuur ressorteren steeds meer leerlingen met *'speciaal onderwijs behoeften'* moeten kunnen opvangen.
Dit doel wordt volgens de bestuurder niet expliciet genoemd in het Bestuursakkoord, maar vormt er wel een onderdeel van. In ieder geval zijn de doelen daarvoor smart geformuleerd. Met de scholen worden er prestatieafspraken over gemaakt en die afspraken worden geëvalueerd. Het lukt de scholen goed de prestatieafspraken na te komen, omdat zij inzien dat het kunnen opvangen van een toenemend aantal leerlingen met speciaal onderwijs behoeften van belang en urgent is.

Een andere ambitie van de onderzochte school is dat wordt gewerkt aan de ontwikkeling van een expertisecentrum. Dit is volgens de schoolleider een nadrukkelijke strategische doelstelling in het kader van Passend onderwijs waaraan de komende vijf jaar handen en voeten gegeven wordt. Men wil in de regio een centrum opzetten met een onderwijs- en ondersteuningspoot. De onderwijspoot is exclusief bedoeld voor leerlingen die behoefte hebben aan een onderwijsaanbod dat normaliter niet gegeven kan worden. Er wordt momenteel onderzoek verricht of het juridisch en inhoudelijk mogelijk is om een cluster 4-poot aan deze school te verbinden en aan een cluster 3-school waar men op termijn mee gaat samenwerken.

Besluitvorming
Het besluit om aandacht te besteden aan de ambities die door het bestuurakkoord zijn versterkt, is in deze case tot stand gekomen uit pure noodzaak. Twaalf van de twintig scholen die onder het bestuur ressorteerden, waren namelijk zwak. Ook de wijze waarop werd gedacht over onderwijs, dat wil zeggen: het besef dat de school, de leerkracht en de schoolleider de kwaliteit van het onderwijs bepalen en niet de leerlingen, de ouders, en dergelijke, heeft een rol gespeeld in de besluitvorming. Zo zegt de bestuurder: *'Nu heeft men door dat wij aan zet zijn'*.

De achterstand in woordenschat bij leerlingen heeft geleid tot het besluit het project woordenschat te starten. *'Leerlingen begrepen niet goed wat leerkrachten bedoelden'*, zegt de schoolleider illustratief. Verhalen over goede ervaringen met het traject elders in het land heeft het bestuur doen besluiten de ontwikkelaars van de methodiek uit te nodigen. Scholen die enthousiast waren, zijn het woordenschattraject het eerst gaan invoeren; in de loop van de rit zijn steeds meer scholen dat ook gaan doen.

Bijdrage landelijke acties aan informatievoorziening over Bestuursakkoord en realisatie ambities
Op het niveau van het bestuur hebben landelijke acties als informatie, activiteiten of projecten van bijvoorbeeld OCW, PO-raad, of een programma als School aan Zet, niet bijgedragen aan informatievoorziening over het Bestuursakkoord en aan het realiseren van de ambities. Het Bestuursakkoord was namelijk al vroegtijdig bekend bij dit bestuur en daarom was verdere voorlichting niet nodig. Het bestuurslid was namelijk zelf al zeer geïnteresseerd in en actief met de ambities, onder meer ingegeven vanuit de noodzaak de slecht lopende organisatie te verbeteren.
Op schoolniveau ligt het iets genuanceerder. Landelijke informatie als nieuwsbrieven en dergelijke, heeft de scholen wel bereikt, het is ook besproken en als nuttig ervaren. Maar volgens de schoolleider ben je er met dergelijke info nog niet. Op schoolniveau moet een vertaalslag gemaakt worden. Zo zullen bijvoorbeeld bepaalde vormen bedacht moeten worden om leerkrachten binnen de school te informeren en er warm voor te krijgen. Het is nodig een visie met elkaar te ontwikkelen, doelen vast te stellen en na te gaan welke activiteiten ontplooid moeten worden om verbeteringen door te voeren.

Zowel het bestuurslid als de schoolleider zijn niet tevreden over het ondersteuningsprogramma School aan Zet. Men vindt School aan Zet als project *'mislukt'*; het helpt en stimuleert niet. Zo hebben scholen intakegesprekken gehad om vervolgens een jaar te moeten wachten op vervolgacties (*'weinig effectief'*). School aan Zet vertegenwoordigt naar hun idee het *'oude denken'*. Nadrukkelijk wordt vermeld dat met de mensen die voor het bureau werken niets mis is. Het problematische is dat deze medewerkers worden opgesloten in wat wordt genoemd het modelmatig denken van het ministerie van OWC. Dat is volgens de ondervraagden het oude schoolbegeleidingsdenken (*'wij weten wat goed voor jullie is'*).

Belemmeringen in het werken aan de ambities
De grootste belemmering in het werken aan de ambities ligt volgens de bestuurder bij de leerkrachten en directeuren zelf in hun denken over onderwijs. Er wordt volgens de bestuurder nog te veel gedacht vanuit een zogenoemd medisch model, namelijk: het kind of de ander veroorzaakt het probleem. In de ogen van de bestuurder is het wenselijk dat besef ontstaat dat *'de school aan het roer staat en dat leerkrachten en directeuren het verschil kunnen maken'*.

Bevorderende factoren in het werken aan de ambities
Passend onderwijs is een *'leuke stimulans'* ter bevordering van het werken aan de ambities, aldus de bestuurder en zegt: *'scholen, schoolleiders en leerkrachten zijn nu echt aan zet en hebben in principe alles in handen om goed onderwijs te geven.'*
Ook zou het volgens de bestuurder kunnen helpen voortdurend het gesprek met de mensen in het werkveld aan te gaan om hen mee te krijgen in het werken aan de ambities. Van belang daarbij is hun deskundigheid aan te spreken en niet allerlei deskundigen van buiten af aan te trekken. Mensen in het werkveld beschikken namelijk zelf wel over de deskundigheid.

Rol van OCW, de PO-Raad bij het realiseren van de ambities
Als het Ministerie van OCW en de PO-Raad besturen en scholen verder willen helpen om de ambities via het Bestuursakkoord te verwezenlijken, dan moet men besturen de gelegenheid geven om zelfstandig het onderwijs te verbeteren. Het lanceren van allerlei stimuleringsmaatregelen draagt daar niet aan bij. Zo zegt de bestuurder: *'dat moet je vooral niet doen; dat doen wij als bestuur ook niet. Wij vragen aan de scholen: wat heb je nodig om het onderwijs verder te verbeteren?'* Van OCW en de PO-raad wordt gevraagd dicht bij de werkvloer te blijven, te denken vanuit de werkvloer en wat daar nodig is. Scholen weten over het algemeen heel goed waar ze mee bezig zijn. Zo is men op de onderzochte school op een planmatige manier bezig met verbetering in een 'plan-do-check-act-cyclus'; het is dan wenselijk dat het proces van schoolverbetering heel dicht bij de organisatie blijft liggen en *'op het moment dat je allerlei instanties op landelijk of regionaal niveau hebt die ook een duit in het zakje gaan doen of bepaalde doelen gaan formuleren, dan kan je dat wel weer parallel trekken met de doelen die je al hebt staan in je schoolplan,* maar *dat geeft* soms meer *ruis dan dat het winst oplevert'*.

Boodschap voor de betrokken partijen als OCW, de PO-Raad
De boodschap van de bestuurder voor OCW is dat OCW eigenlijk niet zo veel hoeft te doen. Hanteer geen projectfinanciering want: *'dat werkt niet; dan wordt het geldgestuurd in plaats van onderwijsgestuurd'*. Het is belangrijk te denken vanuit onderwijsbehoeften, dus onderwijsgestuurd.
Ook de schoolleider geeft een vergelijkbare boodschap af. De hele beleidscyclus moet op de scholen uiteindelijk ontwikkeld worden, het moet gaan leven, uitgewerkt en vertaald worden. Doelen moeten meetbaar worden, aan de hand waarvan de school met behulp van zelfevaluaties zelf kan bepalen of men op de goede weg is of moet bijstellen. Dat proces moet binnen de scholen meer z'n plek krijgen. En dan helpt het volgens de schoolleider niet als er vanuit de centrale overheid allerlei initiatieven neerdalen; scholen krijgen dan het gevoel dat er te veel van hen wordt verwacht. In de ogen van deze schoolleider zit er in de scholen is al veel know how; scholen moeten serieus genomen worden.
Verder is het belangrijk dat de leerkrachten geëquipeerd worden om het werk goed te doen, zoals dat bijvoorbeeld in Finland gebeurt.

Over de vraag of OCW ten aanzien van de financiering iets beter kan doen, verschillen de bestuurder en de schoolleider van mening. De bestuurder vindt van niet: het belangrijkste dat OCW moet doen is er vooral voor te zorgen dat de financiering goed loopt en die is volgens de bestuurder goed geregeld. De schoolleider daarentegen vindt de gehele bekostigingssystematiek een 'sobere bedoening'.

2. Besteding van de Prestatieboxmiddelen

Bereik van de Prestatieboxmiddelen

De middelen van de Prestatiebox zijn het eerste jaar niet ingezet voor ambities uit het Bestuursakkoord; men heeft er de tekorten in de begroting mee gedekt, aldus de bestuurder. In de jaren erna zijn de middelen er wel voor ingezet. Het grootste deel van de middelen is ingezet voor de loonkosten, dat wil zeggen: er zijn 'extra handen' mee gefinancierd, bijvoorbeeld voor ontwikkelwerk.

In de school is het grootste deel van de Prestatieboxmiddelen aangewend voor de ontwikkeling van het woordenschatonderwijs, dat – ook binnen het bestuur – op een betere manier is gepositioneerd. In dit verband zijn trainingen gevolgd en is er een doorlopende leerlijn ontwikkeld. Dit traject moet de komende jaren worden geborgd.

Keuze (waarom de middelen voor deze ambitie?)

In deze case maakt men naast de Prestatieboxmiddelen ook gebruik van reguliere nascholingsgelden en extra middelen ('Boppeslachmiddelen'). Scholen konden een aantal jaren geleden extra middelen aanvragen. Voorwaarde was dat ze een goed verbeterplan konden overleggen en de resultaten goed in beeld konden brengen. Deze school profiteert daarom al een aantal jaren van deze extra middelen voor nascholing, voor formatie en materiele inzet. De Prestatieboxmiddelen zijn daar 'vanuit praktisch oogpunt' aan toegevoegd.

Dat middelen vooral zijn ingezet voor het woordenschatonderwijs is omdat niet alleen deze school en dit bestuur maar ook de regio (Noord-Nederland) er alles aan gelegen is het niveau van het onderwijs in deze regio op een hoger plan te tillen.

Besluit (wie beslist?)

Het besluit de middelen in te zetten voor 'de extra handjes' (de loonkosten) is volgens de bestuurder door de schoolleiders genomen. Schoolleiders hebben weliswaar zicht op de extra middelen die zijn toegevoegd aan de begroting van de scholen, maar die Prestatieboxmiddelen zijn niet apart zichtbaar; deze vormen onderdeel van alle baten, aldus de bestuurder. Daar ligt volgens de schoolleider wel een verbeterpunt. Men is er als collega-schoolleider achtergekomen dat men veel te weinig inzicht heeft in de Prestatiebox-middelen: 'wat zijn het precies, hoe kan ik daar autonoom inzicht in krijgen, hoe kan ik er effectief gebruik van maken, zodat die extra middelen leiden tot verbetering op onze scholen?'. Volgens de schoolleider spelen de Prestatieboxmiddelen op schoolniveau namelijk nog nauwelijks een rol in de betaling van bijvoorbeeld nascholing, professionalisering, of verbetertrajecten. De schoolleiders hebben de behoefte uitgesproken om in het eerst komende directeurenoverleg door het bestuur hierover beter geïnformeerd te worden.

De keuze om het woordenschatonderwijs beter te positioneren is op bestuursniveau gemaakt. Vervolgens is bekeken hoe dat te financieren. Een werkgroep is er mee de slag gegaan en heeft voorgesteld daar de Prestatieboxmiddelen voor in te zetten. Het bestuur heeft ingestemd.

Concrete doelen en concrete activiteiten

Zoals eerder vermeld, is men in deze case gaan werken met het programma voor woordenschatonderwijs 'Met woorden in de weer'. Dit is een trainings- en een implementatieprogramma dat voorziet in concrete doelen, fases en stappen. Er zijn doelen op diverse niveaus geformuleerd, de doelen hebben vooral betrekking op het leerkrachtvaardigheidsniveau. Om doelen te bereiken zijn diverse activiteiten ontplooid. Een voorbeeld. Leerkrachten hebben bepaalde competenties nodig om goed woordenschatonderwijs te kunnen geven. Concreet doel is dat leerkrachten in staat zijn woordenclusters samen te stellen die

aansluiten bij het niveau van de eigen groep. Een cluster omvat bijvoorbeeld minimaal twintig woorden en die worden in een week aangeboden en in allerlei werkvormen verwerkt in een periode van zes tot acht weken. Die woorden hangen op een woordmuur in een beeldende vorm, bijvoorbeeld in de vorm van een kast of paraplu. Met deze woorden wordt geoefend met het oog op consolidering; na zes tot acht weken worden ze gecontroleerd, getoetst met methodegebonden toetsen.
De leerkrachten hebben zich in de methodiek moeten bekwamen en hebben stapsgewijs de niveaus en fases in de methodiek doorlopen. Het team is er in geslaagd om het eindniveau (laatste niveau van fase 3) te behalen. Nu is het zaak vast te houden wat men heeft ontwikkeld.

De 'extra handjes' waarvoor een deel van de Prestatieboxmiddelen is ingezet, zijn niet letterlijk zichtbaar in de school. Ze zijn dan ook niet concreet zichtbaar te maken in concrete doelen, activiteiten en effecten, noch is sprake van inbedding van de activiteiten in de school.

Effecten
Het woordenschatonderwijs heeft een ontwikkeling binnen bestuur en in de scholen in gang gezet. Bijvoorbeeld in het nadenken over de vraag hoe het effect van woordenschatonderwijs gemeten moet worden. Daarover zijn volgens de schoolleider de meningen van deskundigen verdeeld. Volgens sommige deskundigen laat woordenschatontwikkeling zich nauwelijks meten. Deze school werkt daarom niet meer met methodeonafhankelijke toetsen; het accent ligt nu op het vaststellen van de effecten van het eigen onderwijs, dat voorziet in gestructureerde aanpak voor woordenschatontwikkeling. Men streeft er naar dat leerkrachten eigen toetsen ontwikkelen en inzetten. Dit bouwt men de komende jaren uit.
De gehanteerde methodiek van woordenschatonderwijs is tot zover succesvol gebleken, aldus de schoolleider. Dat wil zeggen: men heeft als enige SBO-school laten zien dat deze methodiek ook binnen een SBO-school een methodiek is die goed aanslaat. Het heeft er bovendien toe geleid dat het taalonderwijs en met name het woordenschatonderwijs veel betekenisvoller voor leerlingen is geworden. Het succes zit ook in het plezier dat de leerlingen en de leerkrachten in de methodiek hebben. Dit succes geldt voor de hele populatie leerlingen en leerkrachten binnen de school.

Succesfactor in het werken aan ambities
Woordenschatontwikkeling is van belang voor de kinderen in deze case omdat er thuis weinig wordt gelezen en kinderen zelf ook weinig lezen. Men heeft de noodzaak gevoeld om voor deze groep een hele andere aanpak te bedenken, waarbij de leerkracht de producent en de uitvoerder is van de methodiek. Dat is een succesfactor.

Beer op de weg
Aanvankelijk moest er voor wat betreft de ontwikkeling van woordenschatonderwijs veel en met enige dwang van een kleine groep betrokkenen ('coalitie') die vond dat het taalonderwijs voor met name deze groep leerlingen te abstract was en het nauwelijks ontwikkeling bij de leerlingen genereerde.

Verduurzaming
Het trainings- en implementatieprogramma dat in het kader van het woordenschatonderwijs is ontwikkeld, behelst een periode van anderhalf jaar maar men heeft het uitgesmeerd over twee jaar. Men is er in geslaagd in die twee jaar de fasen te doorlopen. Nu komt het er op aan de aanpak te borgen.

Waardering van de Prestatiebox en voortzetting
Zowel voor de bestuurder als de schoolleider geldt dat de Prestatieboxmiddelen weinig impact hebben op hun handelen. Als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren geweest, dan zou dat geen gevolgen hebben; *'we gaan gewoon door met de ambities; die zijn onze core-business'*, aldus de bestuurder. Ook de schoolleider geeft aan dat het woordenschattraject er zonder middelen ook wel was gekomen en zegt: *'als je echt iets wil en je echt het belang inziet van een bepaald traject, dan komen de middelen er linksom of rechtsom ook wel'*.

De bestuurder vindt het instrument Prestatiebox geen goede manier om besturen en scholen te stimuleren tot verbetering van het onderwijs; het instrument is 'een beetje de *werkelijkheid* voorbij'. Immers: er is een duidelijke opdracht om goed onderwijs te geven, met goede opbrengsten en daar wordt men volgens de bestuurder voldoende voor betaald. Dus de Prestatieboxmiddelen zijn eigenlijk niet nodig. Bovendien kost de hele '*engineering*' van dit soort projecten veel geld en energie. Volgens de bestuurder is het beter als wordt gewerkt met structurele bekostiging.
Op schoolleidersniveau is er weinig inzicht in het fenomeen Prestatiebox, aldus de schoolleider. De Prestatieboxmiddelen zijn nog te weinig opgetreden als katalysator om gericht te werken aan verbetertrajecten binnen deze school. Schoolleiders ervaren de box nog niet als instrument om al dan niet autonoom een verbetertraject in te zetten. Het idee dat er een box met geld is waar je een bepaalde prestatie voor moet leveren, vindt deze schoolleider wel een goede gedachte.

Tip voor OCW in het licht van voortzetting van de Prestatieboxmiddelen
Het advies van de bestuurder aan OCW is te stoppen met deze Prestatieboxmiddelen; de middelen maken geen verschil voor de onderwijsprestaties.
De schoolleider vindt voortzetting daarentegen wel interessant. Voorwaarde is dat er binnen de eigen gelederen eerst meer inzicht in moet worden verkregen. Schoolleiders moeten dus in de gelegenheid worden gebracht om de extra middelen op een effectieve en doelgerichte manier in te zetten. Dit proces moet op bestuursniveau worden uitgewerkt. Pas dan kan de schoolleider vanuit zijn autonomie binnen zijn eigen schoolorganisatie en -ontwikkeling meer dan voorheen, goede keuzes maken. Het ministerie van OCW kan hierbij geen rol spelen.

Case 3: Limburg

Onderwijstype bestuur en school: BO
Bestuursgrootte: klein; eenpitterbestuur; gemandateerde directie
Urbanisatiegraad: laag
Regio: Limburg

1. Bestuursakkoord

Inleiding

Deze case betreft één christelijke school die wordt bestuurd door het bestuur van een vereniging. Dit eenpitterbestuur kent een bestuursvorm waarbij de directie (schoolleider en adjunct) gemandateerd bestuurder is. In deze case is één respondent bevraagd in diens bijzondere rol namelijk als lid van de directie én als lid van het bestuur.

Ambities (doelen)

Deze eenpitter werkt met een schoolplan. In dat schoolplan staan alle ambities die ook in het Bestuursakkoord voorkomen, maar ze zijn zoals de respondent aangeeft, niet precies als zodanig geformuleerd. De ambitie dat alle schoolleiders voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen (ambitie *g*) vindt de respondent wat onduidelijk omdat niet bekend is wat die geldende bekwaamheidseisen precies omvatten. Volstaat bijvoorbeeld een afgeronde schoolleidersopleiding? In deze case hebben beide directieleden een formele schoolleidersopleiding gevolgd.
Aan geen van de ambities is aandacht besteed *vanwege* het Bestuursakkoord.

Concrete doelen voor ambities uit het Bestuursakkoord

Men werkt met een operationeel jaarplan dat is afgeleid uit het schoolplan. Daarin zijn concrete doelen opgenomen die in dat jaar behaald moeten worden.

Concrete activiteiten en effecten ervan

Het bestuur ziet er op toe dat activiteiten worden uitgevoerd om concrete doelen te behalen en de directie is er '*dagelijks* mee bezig'. Een concrete activiteit is bijvoorbeeld het werken met groepsplannen in het kader van opbrengstgericht werken (zie deel 2 'besteding van de middelen').

Andere ambities

Deze eenpitter werkt naast de met de uit het Bestuursakkoord vergelijkbare ambities, met nog een andere ambitie, namelijk identiteitsontwikkeling. Het uitdragen van de christelijke identiteit is een doel specifiek voor deze school. Deze ambitie staat in het schoolplan en de schoolgids beschreven, maar is niet uitgewerkt in subdoelen, noch smart geformuleerd. Het doel wordt niet hard getoetst. Dat hoeft ook niet volgens de respondent; het doel is niet zozeer dat leerlingen moeten gaan geloven, maar doel is dat leerlingen uiteindelijk op basis van het aanbod van onderwijs op dit terrein zelf tot een keuze moeten kunnen komen of ze wel of niet geloven en wat ze geloven. Leerlingen die op deze school zitten – en dat zijn ook niet- of andersgelovigen – moeten wel aan alle activiteiten meedoen, zoals bidden en lessen kerkgeschiedenis.
Een belangrijke taak van het bestuur is wel er op toe te zien dat er blijvend aan deze ambitie wordt gewerkt (borging), dat het team er in gesprek over blijft *en* dat de ambitie actueel blijft.

Besluitvorming

Het besluit om aandacht te besteden aan de ambities gebeurt in samenspraak tussen bestuur, de (voor veel bestuurstaken gemandateerde) directie en de ib'er. De ib'er is belast met vooral zorg, opbrengsten en analyses en bespreekt één en ander met de directie. De directie en de ib'er maken samen de plannen die

weer worden gepresenteerd aan een kwaliteitscommissie ('mensen *die* er *verstand* van *hebben binnen het bestuur*'). De kwaliteitscommissie ondersteunt en helpt 'met *het zoeken naar richting*' als dat nodig is.

Bijdrage landelijke acties aan informatievoorziening over Bestuursakkoord en realisatie ambities
Landelijke acties als informatie, activiteiten of projecten van bijvoorbeeld OCW, PO-raad, of een programma als School aan Zet hebben in deze case niet bijgedragen aan informatievoorziening over het Bestuursakkoord en aan het realiseren van de ambities. Men vond de informatie 'over *de top*' en 'ver van *het bed*'; men heeft er nauwelijks baat bij gehad.
Men heeft wel onderzocht of School aan Zet ondersteuning zou kunnen bieden. Uiteindelijk heeft men er geen gebruik van gemaakt omdat het destijds helemaal niet duidelijk was hoe de ondersteuning vorm gegeven zou kunnen worden en wat precies het aanbod was.

Belemmeringen in het werken aan de ambities
Er worden geen belemmeringen in het werken aan de ambities genoemd. Een mogelijke belemmering in het werken aan de identiteit kan zich voordoen als veel niet of anders gelovige leerlingen zich op termijn aanmelden. Het gevaar zou dan kunnen zijn dat het onderwijs op dit gebied verandert of minder accent krijgt. Vooralsnog valt dat volgens de respondent niet te verwachten omdat deze school werkt volgens een methode en vanuit de eigen overtuigingen van het team.

Bevorderende factoren in het werken aan de ambities
Wat bevorderend werkt in het werken aan de ambities is het voordeel van een kleine school met een platte organisatie en daardoor korte (communicatie)lijnen. De respondent is lid van de directie en van het bestuur en staat ook voor de klas. 'Dus *als iets moet worden ingevoerd dan kan dat snel gebeuren*. De *betrokkenheid is daardoor heel groot*', aldus de respondent. Deze school heeft ook nauwelijks ziekteverzuim.

Rol van OCW, de PO-Raad bij het realiseren van de ambities en boodschap aan betrokken partijen
Momenteel is er de hype van de kleine en ook christelijke scholen die slecht presterend zouden zijn. Er lijkt sprake van een imagoprobleem. '*Maar niet alle eenpitters zijn slecht of financieel ongezond; momenteel wordt ieder over een kam geschoren. Deze school gaat goed en is financieel gezond*', aldus de respondent.
Van OCW en de PO-raad wordt – voor zover ze dat niet al doen – gevraagd voorzichtig te zijn met '*het poneren van stellingen*' die de kleine en bijzondere scholen zouden kunnen raken.

2. Besteding van de Prestatieboxmiddelen
Bereik van de Prestatieboxmiddelen
De middelen van de Prestatiebox zijn in deze case vooral ingezet voor vervanging van een methode en van toetsen. Dat wil zeggen: vorig jaar zijn ze ingezet voor de aanschaf van nieuwe toetsen (het laatste deel van de Cito-toetsen). Dit jaar is het grootste deel van de Prestatieboxmiddelen aangewend voor de aanschaf van een nieuwe methode (taal-spelling) die insteekt op de 1-zorgroute voor leerlingen van vier tot acht jaar.
De Prestatieboxmiddelen zijn volgens de respondent toereikend om deze methode in te voeren.

Keuze (waarom de middelen voor deze ambitie?)
De middelen zijn ingezet in het kader van de ambitie van het werken aan de opbrengsten van taal en aan opbrengstgericht werken. De aangeschafte methode werkt op een opbrengstgerichte manier. Men heeft speciaal gewacht totdat de methode uitontwikkeld was en om hem vervolgens in één keer te kunnen invoeren.

Besluit (wie beslist?)
De directie (die tevens gemandateerd is voor onder meer financiën) maakt in samenspraak met het administratiekantoor een meerjarenbegroting. Vervolgens wordt de begroting in de financiële commissie (waarin bestuursleden participeren) besproken en goedgekeurd. Maar het is de directie die beslist waar die

middelen naar toe gaan en hoe die ingezet worden; dat geldt dan ook voor de inzet van de Prestatiebox-middelen. De directie heeft besloten de middelen in te zetten voor de aanschaf van toetsen en de nieuwe methode.

Concrete doelen en concrete activiteiten
Er zijn concrete doelen en activiteiten opgesteld voor de ambities waarvoor men het grootste deel van de middelen heeft ingezet. Zo heeft men moeten leren werken met groepsplannen, bijvoorbeeld gericht op het basisvak taal. Dit in vervolg op het werken met individuele handelingsplannen. Daarvoor is het team geschoold. Overigens heeft men nog niet voor alle basisvakken groepsplannen opgesteld, dus incidenteel blijven de individuele handelingsplannen bestaan. Zo ook de begeleidingsplannen; die zijn gericht op leerlingen die bijvoorbeeld doubleren in groep acht, dyslectisch of meer begaafd zijn.
Een ander voorbeeld van een concreet doel en activiteit is het leren werken met de nieuwe methode taai-spelling. Bewust heeft men er voor gekozen eerst zelf te experimenteren (*'te worstelen'*) met de methode, zodat vraagstukken expliciet worden. Daarna volgde een implementatiecursus voor het leren werken met de methode.
De methode zelf bevat ook diverse concrete doelen die weer makkelijk zijn in te voeren in een leerlingvolgsysteem; monitoring van opbrengsten wordt zo vergemakkelijkt.

Effecten
De methode taai-spelling werkt goed en is goed opgebouwd volgens een instructiemodel. In de methode wordt gewerkt in niveaus en dat past goed bij de 1-zorgroute.
Effecten van de methode zijn nog niet vast te stellen, maar de respondent percipieert het als *'een hele verbetering'* ten opzichte van wat men had. Deze positieve perceptie heeft betrekking op alle groepen waarvoor de methode is ingezet (groep 4 tot en met 8).

Succesfactor in het werken aan ambities
Succesfactor in het werken aan de ambities is weer het voordeel van de kleine school, een platte structuur en daardoor korte communicatielijnen.

Beer op de weg
Er waren beren op de weg rondom de overgang van het werken met individuele handelingsplannen naar het werken met groepsplannen. Het bleek lastig grip te krijgen op het werken met plannen op groepsniveau en de administratieve systemen die daar bij hoorden.
Een half jaar na dato is het knelpunt opgelost nu duidelijk is geworden hoe groepsplannen opgezet moeten worden en hoe er mee te werken.

Verduurzaming
Men is nu een jaar bezig met de nieuwe taai-spelling methode en het implementatieproces heeft plaatsgevonden.

Waardering van de Prestatiebox en voortzetting
Als de Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan zou men in deze case aanzienlijk meer middelen hebben moeten reserveren voor vervanging van de methode. Immers: methoden zijn in de loop van de rit steeds duurder geworden (*'van 5000, 8000 naar 9500 euro voor de huidige aangeschafte methode'*). De middelen van de Prestatiebox zijn volgens de respondent een uitkomst. *'Het scheelt veel op de jaarlijkse begroting'.*
Of het instrument Prestatiebox nu in het algemeen een goede manier is om besturen en scholen te stimuleren het onderwijs te verbeteren, is volgens de respondent lastig aan te geven en zegt: *'ik denk daar heel simplistisch over. Wij kijken waarvoor we de middelen kunnen gebruiken en zetten het dan simpelweg in; zet je het voor X in dat betekent het dat je aan bepaalde andere zaken minder kunt besteden'.*

Tip voor OCW in het licht vah voortzetting van de Prestatieboxmiddelen

De tip aan OCW is de middelen structureel toe te kennen; '*het mag in de algemene pot beschikbaar komen*'. Wel ligt dan een gevaar op de loer dat de middelen worden aangewend voor de inzet van personeel. De Prestatie*box*middelen worden in de ogen van de ondervraagde nu toch nog een *beetje* als geoormerkte middelen ervaren; de middelen 'dwingen' je deze in te zetten voor methoden of opleidingen en niet aan andere zaken als personele kosten.

Case 4: Zuid-Nederland

Onderwijstype bestuur: BO
Onderwijstype school: BO
Bestuursgrootte: groot
Urbanisatiegraad: hoog
Regio: Zuid-Nederland

1. Bestuursakkoord

Ambities (doelen)

In deze case wordt zowel op bestuursniveau als op schoolniveau aandacht besteed aan alle ambities uit het Bestuursakkoord. Het Bestuursakkoord heeft hierbij gefungeerd als een kader en de ambities zijn concreter geworden door het Bestuursakkoord. Het bestuur heeft het format uit het Bestuursakkoord overgenomen en de ambities vertaald naar de eigen organisatie. Bij deze vertaling is rekening gehouden met landelijke streefdoelen en streefdoelen voor de eigen populatie. Binnen verschillende werkgroepen is de notitie verder uitgewerkt en zijn concrete doelen geformuleerd. Er wordt nu expliciet duidelijk wat verwacht wordt van elke schoolpopulatie.

Niet alleen scholen met gewichtenmiddelen stellen doelen en meten leeropbrengsten, maar alle scholen binnen het bestuur. Op schoolniveau is met name de focus gelegd op het actieplan taal (actieplan Klemtoon op taal). Deze ambitie is opgepakt vanwege het Bestuursakkoord. Op schoolniveau is specifiek ingezet op ouderbetrokkenheid bij het onderwijsproces. Het is afhankelijk van de school (populatie en omgeving) of deze ouders stimuleren om thuis activiteiten te ondernemen die leerprestaties bevorderen. Het bieden van een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen is één van de speerpunten op bestuursniveau. Hiermee is in 2010 al begonnen, met een Leonardo-groep binnen de stichting. Deze school is inmiddels opgeheven, omdat deze niet meer bekostigd kon worden. Op schoolniveau is het openbaar maken van leeropbrengsten nog een discussiepunt. De school geeft aan dat kinderen tekort gedaan worden als de nadruk op toetsen wordt gelegd. Tot slot is op bestuursniveau vanuit de Prestatiebox geld gereserveerd voor scholing van directeuren.

Concrete doelen voor ambities uit het Bestuursakkoord

Niet alleen op bestuursniveau, maar ook op schoolniveau worden voor alle ambities in deze case concrete doelen geformuleerd. Het Bestuursakkoord is leidend voor de inrichting van het onderwijs. Het bestuur legt jaarlijks schoolbezoeken af. Hierbij is opbrengstgericht werken, zowel binnen het bestuur als binnen de scholen belangrijk. Het bestuur geeft opbrengstgericht leiding en monitort de opbrengsten van scholen waarin inhoud, frequentie en taakbevoegdheden beschreven zijn. Daarnaast worden na elke toetsperiode gerichte monitorgesprekken gevoerd door medewerkers onderwijs en kwaliteit. Doelstellingen en ingezette acties komen tijdens deze gesprekken aan de orde. Op schoolniveau wordt opbrengstgericht en handelingsgericht gewerkt. Directeuren geven opbrengstgericht leiding. Alle scholen werken met een kwaliteitskaart van opbrengstgericht werken. Scholen stellen zelf deze kwaliteitskaart op en vullen deze vervolgens in. Leerkrachten werken opbrengstgericht met groepsplannen. Transparant communiceren naar ouders en minimaal twee keer op jaarbasis de ontwikkeling van kinderen met ouders bespreken zijn voorbeelden van concrete doelen gekoppeld aan de ambitie ouderbetrokkenheid.

Concrete activiteiten en effecten ervan

Op bestuursniveau zijn geen concrete activiteiten in de notitie van het bestuur beschreven. Iedere school dient de eigen activiteiten af te stemmen op het stichtingstuk.

Op schoolniveau is specifiek ingezet op ouderbetrokkenheid, opbrengstgericht werken en een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen. In samenwerking met het samenwerkingsverband is op drie locaties in de stad een talentgroep (fulltime onderwijs voor hoogbegaafde leerlingen) gestart. In deze case worden activiteiten steeds vaker gezamenlijk opgepakt, bijvoorbeeld professionalisering middels de 'opmaatacademie'. Hierdoor worden krachten gebundeld eh wordt scholing op grote schaal binnen de stichting georganiseerd. Dit zorgt voor kostenbesparing en een olievlekwerking.

Hoewel sommige activiteiten een langere aanloop nodig hebben, of wat intensiever zijn dan andere activiteiten, zijn zowel de bestuurder als de schoolleider uit deze case tevreden over de gekozen acties. Op bestuursniveau worden algemene doelen (voor alle scholen) opgesteld. Daarna worden de doelen school-specifiek gemaakt.

De effecten van de gekozen activiteiten beginnen in alle lagen zichtbaar te worden. De scholing en de opmaatacademie krijgen steeds meer handen en voeten. Leerkrachten beginnen steeds meer mee te denken over de invulling van de opmaatacademie. Het idee van 'krachten bundelen' gaat steeds meer leven. Naast deze effecten ziet het bestuur verbeteringen op met name op scholen '*die behoorlijk arm waren in hun opbrengsten*'.

Men zou in deze case een volgende keer geen andere keuzes maken. De beschreven ambities zijn gekaderd en concreet gemaakt; koers en richting zijn bepaald.

Andere ambities

Binnen deze case worden alleen andere ambities op schoolniveau beschreven. Vanuit verschillende domeinen (onderwijs en kwaliteit, personeel, management en financiën) heeft de school een eigen jaarplan gemaakt. Niet alleen de ambities uit het Bestuursakkoord zijn hierin opgenomen, maar op schoolniveau zijn ook andere ambities en doelen opgenomen. Twee voorbeelden hiervan zijn; 21st century skills en samenwerking met Fontys HKE.

Bij 21st century skills staan vaardigheden van kinderen centraal om zich in de toekomst te kunnen redden en te kunnen functioneren. Voorbeelden van deze vaardigheden zijn samenwerken, zelf onderzoek doen en ondernemen.

De samenwerking met Fontys HKE behelst opleiden in de school. Leerkrachten worden getraind om studenten (jonge leerkrachten) op te leiden. De leerkracht en de student werken samen aan een onderzoek, dat uitgaat van de onderzoeksvraag van de school. Op deze manier snijdt het mes aan twee kanten, deze samenwerking levert ontwikkeling van de student, maar ook schoolontwikkeling op.

Besluitvorming

Binnen deze case is de notitie van de PO-raad als leidraad genomen. Deze notitie heeft het bestuur besproken met de beleidsmedewerker onderwijs en kwaliteit. Deze partijen hebben de streefdoelen in concept vastgesteld. Daarna is de notitie besproken binnen de verschillende clusters (onderwijs en kwaliteit, financiën, college van bestuur en personeel). Deze clusters hebben de algemene doelen van hun domein verder uitgewerkt. Van daaruit is de notitie besproken in het directieberaad. Uiteindelijk heeft het bestuur samen met de beleidsmedewerker onderwijs en kwaliteit het eindoordeel gegeven.

Bijdrage landelijke acties aan informatievoorziening over Bestuursakkoord en realisatie ambities
Binnen deze case geeft de bestuurder aan dat voornamelijk informatie van OCW en PO-raad heeft bijgedragen aan de informatievoorziening over het Bestuursakkoord en het realiseren van de ambities. De schoolleider geeft eveneens aan dat ze veel gebruik gemaakt heeft van de PO-raad.
Hulpmiddelen om ambities te verwezenlijken die door zowel bestuurder als schoolleider genoemd worden zijn: *'vrijheid, ruimte en vertrouwen vanuit OCW,* om met *een budget zelf doelen te bepalen en daarover verantwoording af te leggen', 'scholing,* met *als doel expertise en kwaliteit vergroten'.*

Zowel de bestuurder als de schoolleider zijn niet tevreden over het ondersteuningsprogramma School aan Zet. De schoolleider geeft aan dat de ambitiegesprekken op haar school redelijk positief ontvangen zijn, maar dat ze niet tevreden is over de verdieping vanuit een expert. Volgens haar was de verdieping algemeen en met een negatieve inslag. De bestuurder geeft aan dat School aan Zet niet heeft geholpen om op dit moment heel veel enthousiasme in de organisatie te krijgen, waardoor de opbrengsten nog beter worden. Er zijn recent experts van School aan Zet geweest, maar er is weinig enthousiasme ontstaan bij directeuren en ib'ers. Hoewel sommige scholen nog een eindgesprek moeten plannen met School aan Zet, geeft de bestuurder zelfs aan dat er op dit moment binnen de organisatie veel weerstand is tegen het ondersteuningsprogramma. Het geld dat naar School aan Zet gaat, kan volgens de bestuurder beter op bestuursniveau, regionaal niveau of stedelijk niveau weggezet worden. *Bij* School aan Zet zijn veel tussenpersonen betrokken. Experts op het gebied van taal hebben veel meer opgeleverd voor de scholen, dan de experts van School aan Zet. Dit komt voornamelijk omdat een bepaalde expert gekoppeld is aan een school en die komt 3 of 4 keer op jaarbasis langs.

Belemmeringen in het werken aan de ambities
Binnen deze case worden voornamelijk belemmerende factoren genoemd. Met name groepsgrootte, passend onderwijs en stedelijke projecten zorgen ervoor dat de druk op basisscholen toeneemt. Daarnaast wordt op schoolniveau aangegeven dat er geen eigen koers gevaren mag worden. Hierdoor worden scholen belemmerd in hun ontwikkelingen, wordt een stuk vrijheid afgenomen en is er gebrek aan vertrouwen van bovenaf. De schoolleider in deze case mist vooral vrijheid binnen het *Bestuursakkoord*. Scholen die aan kunnen tonen dat ze aan opbrengsten voldoen, moeten vrijheid en ruimte krijgen van bovenaf.

Bevorderende factoren in het werken aan de ambities
Afbakening wordt in deze case overkoepelend genoemd als een bevorderende factor in het werken aan de ambities. Hierdoor zijn op schoolniveau concrete doelen en speerpunten opgesteld.

2. Besteding van de Prestatieboxmiddelen
Bereik van de Prestatieboxmiddelen
Het grootste deel van de middelen is zowel volgens de bestuurder als de schoolleider ingezet voor professionalisering op diverse gebieden. De schoolleider geeft aan dat alles valt of staat met de professionals in het onderwijs. Door de kennis en expertise van leerkrachten en directeuren te verhogen, zullen uiteindelijk opbrengsten verhogen. De bestuurder sluit hierbij aan door aan te geven dat deskundigheid van professionals omhoog moet, om uiteindelijk opbrengstgericht te kunnen werken. Met het scholen van professionals wordt een domino-effect bereikt en gaan uiteindelijk de leeropbrengsten van de leerlingen omhoog. Zowel de schoolleider als de bestuurder zijn tevreden met deze keuze. Op deze manier wordt niet alleen gekeken naar wat leerlingen niet kunnen, maar er wordt ook gekeken naar wat leerkrachten niet (minder goed) kunnen en dat wordt geprofessionaliseerd.

Besluit (wie beslist?)
Het uiteindelijke besluit ligt bij het bestuur en beleidsmedewerker onderwijs en kwaliteit.

Concrete doelen en concrete activiteiten
De stichting heeft een start gemaakt met de opmaatacademie om medewerkers te professionaliseren en gebruik te maken van eikaars kennis, expertise en vaardigheden. Dit gebeurt niet alleen op leerkrachtniveau, maar ook op het niveau van ib'ers en directeuren. Onderwijskundige teamleiders worden geschoold op bestuursniveau en schoolniveau. Het streven is 40% accreditatie (LB-functie). Alle schoolleiders zijn geregistreerd als gecertificeerd schoolleider. 50% van de opmaatleraren is ook geregistreerd (beroepsregister). Streven is om 40% accreditatie te hebben. Naast bovenstaande doelen en activiteiten geeft de schoolleider aan dat de werkgroep personeel onderzoekt hoe de POP-cyclus gedigitaliseerd kan worden. Hierbij onderzoekt de werkgroep instrumenten om deze POP-cyclus vast te leggen, zodat de verantwoordelijkheid bij medewerkers zelf ligt. Het uiteindelijke doel is dat medewerkers zichzelf willen ontwikkelen en met professionaliseringsaanvragen komen.

Effecten
De bestuurder geeft aan dat concrete activiteiten bewustwording binnen alle lagen heeft opgeleverd. Daarnaast zijn op een aantal scholen een aantal opbrengsten absoluut zichtbaar omhoog gegaan.

Succesfactor in het werken aan ambities
De schoolleider noemt als succesfactor de financiele ruimte om doelen te verwezenlijken. De bestuurder noemt vasthoudendheid, regelmatige monitoring (afhankelijk van de kwaliteit van de school ongeveer 2 tot 4 keer op jaarbasis aan tafel zitten met de directeur, ib'er of onderwijskundige teamleider), gezamenlijkheid in het organiseren van je gegevens en de scholing hierin als succesfactoren in het werken aan ambities.

Beer op de weg
De bestuurder geeft de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het geld dat op schoolniveau uitgegeven wordt als grootste knelpunt aan. De bestuurder is verantwoordelijk voor het geld, hij moet zich verantwoorden in het jaarverslag, maar het geld wordt door de school uitgegeven.
De schoolleider ziet het kader van de Prestatiebox als grootste knelpunt. Zij geeft aan dat te specifiek is bepaald voor welke doelen de Prestatiebox ingezet kan worden.

Verduurzaming
Per schoolplanperiode worden in het directieberaad ambities samengesteld en vanuit het strategisch beleidsplan wordt per jaar een jaarplan gemaakt. De huidige schoolplanperiode loopt van 2011 tot 2015.
De genoemde activiteiten waar de meeste middelen voor ingezet zijn, zijn inmiddels al vier jaar geleden opgepakt (vanaf het moment dat er een beleidsmedewerker onderwijs en kwaliteit is aangesteld). Met name vorig schooljaar zijn de activiteiten echter veel concreter geworden en structureel ingebed. De scholing van de medewerkers is dit schooljaar officieel van start gegaan met de invoering van de opmaatacademie.

Waardering van de Prestatiebox en voortzetting
Zowel de bestuurder als de schoolleider zijn positief over de Prestatieboxmiddelen. De Prestatiebox is een goede manier om besturen en scholen te stimuleren tot verbetering van het onderwijs. Zowel scholen als besturen mogen en moeten zichzelf verantwoorden.
Als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan had – volgens het bestuur – het geheel van opbrengstgericht werken stevig onder druk komen te staan en dan was de schoolontwikkeling lang niet zo ver geweest.

Als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan zou het - volgens de schoolleider - allemaal iets trager gaan. De school zal op dat moment de keuze maken om sommige ambities niet, of niet zo snel aan te pakken, omdat het financiële plaatje het niet toelaat.
Zowel de bestuurder als de schoolleider geven aan dat het belangrijk voor de voortzetting van de ambities is dat de Prestatieboxmiddelen structureel zijn. Daarnaast geeft de schoolleider aan dat het mooi zou zijn als scholen met een goed plan een beroep kunnen doen op deze financiën. Het nadeel van de Prestatiebox is de beperking die opgelegd wordt. Zonder deze beperking maken scholen wellicht andere keuzes en worden ambities op een eigen manier vormgegeven.

Tip voor OCW in het licht van voortzetting van de Prestatieboxmiddelen
Het advies van de bestuurder aan OCW is:

- Geef niet te veel geld aan tussenstations zoals School aan Zet;
- Luister naar de behoeften van de scholen;
- Geef besturen autonomie.

Het advies van de schoolleider aan OCW is:

- Luister naar de behoeften van de scholen;
- Geef scholen autonomie;
- Geef scholen vertrouwen;
- Gebruik good-practice voorbeelden als leidraad.

Case 5: Midden-Nederland

Onderwijstype bestuur: BO/SBO
Onderwijstype school: SBO
Bestuursgrootte: middelgroot
Urbanisatiegraad: laag/hoog
Regio: Midden-Nederland

1. Bestuursakkoord

Ambities (doelen)

In deze case wordt op bestuursniveau aandacht besteed aan alle ambities uit het Bestuursakkoord, met uitzondering van 'schoolbesturen maken leeropbrengsten van hun scholen openbaar.' Op schoolniveau wordt aandacht besteed aan alle ambities uit het Bestuursakkoord.

Binnen het strategisch beleidsplan van 2012-2015 is rekening gehouden met landelijke ontwikkelingen en het Bestuursakkoord. De meeste ambities waren voorheen al beschreven in het strategisch beleidsplan, maar het Bestuursakkoord heeft richting gegeven en is een extra stimulans geweest om aandacht aan de ambities te besteden.

Concrete doelen voor ambities uit het Bestuursakkoord

Voor alle ambities die men in deze case heeft geformuleerd, worden volgens zowel de bestuurder als de schoolleider concrete doelen geformuleerd. De doelen worden bezien in het licht van het strategisch beleidsplan en deze doelen zijn smart geformuleerd. Volgens de schoolleider stimuleert en faciliteert het bestuur, zodat het Bestuursakkoord wordt ingebed.

Scholen formuleren jaarlijks realistische doelen die 5% hoger liggen dan het driejaarlijks gemiddelde van de school of 10% hoger dan de gehanteerde inspectienorm met betrekking tot de minimale opbrengsten rekenen, taal en lezen. Scholen werken conform de cyclus handelingsgericht werken. Scholen maken gebruik van meerdere didactische werkvormen waarbij leerlingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun leerproces en daarover wordt jaarlijks verantwoording afgelegd in de managementrapportage. CPOB medewerkers maken minimaal twee keer per jaar gebruik van het aan de strategische doelen gekoppelde centrale scholingsaanbod CPOB en leggen dit vast in hun bekwaamheidsdossier. De medewerkers zijn professionals, die zich voortdurend verdiepen in de ontwikkelingen in het onderwijs. De directeuren voldoen aan de eisen om ingeschreven te staan in het schoolleidersregister en werken systematisch aan professionalisering. Binnen het bestuur zijn plusklassen voor de cognitief meest talentvolle leerlingen.

Naast bovenstaande overkbepelende doelen op bestuursniveau geeft de schoolleider aan dat het bestuur een tweedaagse heeft georganiseerd over missie en visie. Daarbij hebben ze experts uitgenodigd, zodat alle neuzen uiteindelijk dezelfde kant op wijzen. De schoolleider geeft eveneens aan dat een aantal doelen schoolspecifiek gemaakt zijn. Ouders worden heel bewust betrokken bij de ontwikkeling van hun kinderen. De school geeft materialen mee en reikt ideeën aan. De 1-zorgroute is gekoppeld aan opbrengstgericht werken. Ib'ers hebben een cursus opbrengstgericht werken gevolgd. Hiermee zijn zij de coaches die het kader voor de leerkrachten scheppen. Directeuren hebben een cursus opbrengstgericht leiderschap gevolgd, waardoor ze eikaars taal (gaan) spreken.

Concrete activiteiten en effecten ervan

Er worden in deze case vooral activiteiten genoemd die gericht zijn op professionalisering en opbrengstgericht werken. Voor professionalisering bepaalt het bestuur centraal een scholingsaanbod voor

medewerkers. Medewerkers hebben de verplichting om hier minimaal twee maal per jaar op in te schrijven. Schoolleiders dienen zich te professionaliseren via een driejarig centraal traject opbrengstgericht leiderschap.
Op bestuursniveau is een verbreding van opbrengstgericht werken aangebracht door het 'boeiend opbrengstgericht werken' te noemen. Op bestuursniveau wordt niet alleen de focus gelegd op cijfers en data, maar er wordt breder naar de ontwikkeling van het kind gekeken. Naar aanleiding van deze verbreding worden doelen met betrekking tot opbrengsten en data-analyses tweejaarlijks besproken op schoolniveau en op stichtingsniveau.

Zowel de bestuurder als de schoolleider uit deze case zijn tevreden over de gekozen acties. Op bestuursniveau wordt aangegeven dat het strategisch beleidsplan helder is en dat levert rust op.
De effecten van de gekozen activiteiten zijn momenteel het grootst in het kader van opbrengstgericht werken en op het gebied van professionalisering. Op schoolniveau wordt duidelijk dat verandering in de organisatie ook winst oplevert op andere fronten. Medewerkers raken door elkaar en door de ingeslagen weg gemotiveerd en dat heeft een versterkend effect.

In deze case zouden een volgende keer op bestuursniveau andere keuzes gemaakt worden, in het licht van passend onderwijs. De bestuurder geeft aan dat hij doelen en acties op dit gebied concreter uit zou werken, zonder dat het andere ambities en doelen verdringt. *'Als ik wist wat ik nu weet, zou ik passend onderwijs nadrukkelijker opgenomen hebben en andere zaken op een ander tijdpad hebben gezet'.*

Andere ambities
In deze case worden - op bestuursniveau - naast ambities uit het Bestuursakkoord ook doelen met betrekking tot levensbeschouwelijke identiteit, het ontwikkelen naar een lerende organisatie, samenwerking met onderwijspartners en andere partners en doelen met betrekking tot passend onderwijs genoemd.

Besluitvorming
Het uiteindelijke besluit ligt bij het bestuur, maar dit besluit wordt in overleg met directies, teamleden en ouders van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad genomen.

Bijdrage landelijke acties aan informatievoorziening over Bestuursakkoord en realisatie ambities
Binnen deze case geeft de bestuurder aan dat voornamelijk informatie van OCW en PO-raad heeft bijgedragen aan de informatievoorziening over het Bestuursakkoord en het realiseren van de ambities. De bestuurder geeft aan dat de PO-raad een verlengstuk is van de schoolbesturen, maar soms lijkt het erop dat de PO-raad een verlengstuk is van OCW. Het is belangrijk dat ze met elkaar in overleg gaan met ambities en beperkingen op schoolbestuursniveau als gespreksonderwerp, met als doel meer kennis verwerven van eikaars ambities, mogelijkheden en onmogelijkheden.
Op schoolniveau wordt veel gebruik gemaakt van de PO-raad, omdat dit voor de schoolleider een belangrijke factor is geweest.
Hulpmiddelen om ambities te verwezenlijken die op bestuursniveau genoemd worden zijn:
'Rust en ruimte', 'Geef scholen de komende vijf jaar de kans om ambities te verwezenlijken en om deze ambities echt goed in de organisatie te laten zakken' en *'Bedenk niet weer iets nieuws'.* Op schoolniveau wordt aangegeven dat het belangrijk is dat een bestuur inhoudelijk op de hoogte is van wat nodig is om ambities te verwezenlijken. Zonder een goed bestuur komt de vertaalslag nooit. Daarnaast is tijd een belangrijke factor.

De bestuurder is niet tevreden over het ondersteuningsprogramma School aan Zet. Hij geeft aan dat scholen zich hiervoor hebben opgegeven, maar dat de meeste scholen eruit gestapt zijn, omdat er sprake was van

een beperkte meerwaarde. De schoolleider geeft echter aan dat ze persoonlijk wel tevreden is over het ondersteuningsprogramma School aan Zet. Vooral voor het SBO is het handig om gebruik te maken van de kennis van andere scholen. De schoolleider geeft eveneens aan dat een aantal collega's zijn afgehaakt bij School aan Zet. Dit heeft vooral te maken met de organisatie die niet van de grond kwam en hierdoor te weinig heeft opgeleverd.

Belemmeringen in het werken aan de ambities
Binnen deze case wordt op bestuursniveau aangegeven dat het lastig is om doelen te realiseren, omdat de lasten en regeldruk op scholen fors zijn. Daardoor wordt vertraging opgelopen. Uiteindelijk wordt door verschillende partijen te veel van scholen gevraagd en blijken scholen te weinig personele capaciteit te hebben (administratieve ondersteuning, extra handen in de klas) om hetgeen gevraagd wordt op een goede manier handen en voeten te geven.
Daarnaast geeft de schoolleider aan dat elke schoolleider momenteel zijn eigen 'toko' heeft. Maar *'we maken een omslag in denken; we stemmen doelen af met het bestuur en komen tot gezamenlijke doelen'.*

Bevorderende factoren in het werken aan de ambities
Financiele ruimte, waardoor aanzienlijke bedragen weggezet kunnen worden om ambities te realiseren, wordt op bestuursniveau als bevorderende factor in het werken aan ambities aangegeven. De schoolleider geeft aan dat er, door het werken aan de ambities, voor de komende drie jaar een deskundigheidstraject is afgesproken. Bevorderend hiervan is dat er gewerkt wordt aan een overkoepelend thema, waar op verschillende manieren invulling aan gegeven kan worden.

Naast financiele middelen geeft de schoolleider aan dat openheid en transparantie (van eikaars expertise leren) aspecten zijn die helpen om ambities te verwezenlijken. De bestuurder noemt hierbij stabiliteit en rust met betrekking tot veranderingen.

2. Besteding van de Prestatieboxmiddelen
Bereik van de Prestatieboxmiddelen
Het grootste deel van de middelen is zowel volgens de bestuurder als de schoolleider ingezet voor professionalisering en opbrengstgericht werken. De schoolleider geeft aan dat alles valt of staat met de kwaliteit van zowel de schoolleider als de leerkrachten. De bestuurder sluit hierbij aan door aan te geven dat door de professionalisering leerkrachten niet alleen zichzelf, maar ook de organisatie op een hoger peil helpen. Zonder de middelen van de Prestatiebox waren zowel opbrengstgericht werken als professionalisering eveneens speerpunten van de organisatie, maar dan was de ambitie wellicht wat lager geweest en moest er geschoven worden met budgetten.

Besluit (wie beslist?)
Het uiteindelijke besluit ligt bij het bestuur, maar dit besluit wordt in overleg met directies, teamleden en ouders van de gemeenschappelijke medezeggenschapsraad genomen.

Concrete doelen en concrete activiteiten
De stichting heeft een start gemaakt met een scholingstraject op alle scholen. Binnen dit scholingstraject staan natuurlijk leren en lerende scholen centraal en wordt onderwijs gekoppeld aan lerende scholen. Elke school heeft eigen doelen en een eigen missie in de school. Deze doelen en missie zijn terug te vinden in het jaarplan. Er wordt dus rekening gehouden met het karakter en de populatie van scholen. Daarnaast maken personeelsleden minimaal twee keer per jaar gebruik van het scholingsaanbod binnen de stichting.

Effecten

De schoolleider uit deze case geeft aan dat werken met opbrengsten en omgaan met verschillen niet vanzelfsprekend was binnen het team. Momenteel wordt nagedacht over hoe ze kinderen zelfstandig kunnen laten functioneren in het voortgezet onderwijs en wat de kinderen en leerkrachten daarvoor nodig hebben.

Succesfactor in het werken aan ambities

De schoolleider geeft als succesfactor de transparantie richting elkaar in het werken aan ambities aan. De bestuurder sluit hierop aan door de monitoring van de voortgang door het bestuur te noemen. Daarnaast noemt hij het behouden van enthousiasme bij teamleden en directieleden.

Beer op de weg

De bestuurder geeft de 'beleefde werkdruk' van leerkrachten als grootste knelpunt aan. De schoolleider sluit hierbij aan door tijdsinvestering als grootste knelpunt te noemen. Voorafgaand hadden alle scholen een eigen programma en de cultuuromslag vraagt tijd van het hele team.

Verduurzaming

De schoolleider geeft aan al ongeveer vijf jaar met professionalisering en opbrengstgericht werken bezig te zijn. Dat komt doordat deze school *'een school met veel problematiek'* is. De ambitie ten aanzien van professionalisering is in die mate ingebed dat nieuwe medewerkers - binnen drie jaar - een post-HBO opleiding moeten volgen.

De bestuurder geeft aan dat de 'speerpuntambities' voor 60-65% zijn ingebed in de organisatie.

Waardering van de Prestatiebox en voortzetting

Zowel de bestuurder als de schoolleider zijn positief over de Prestatieboxmiddelen. De bestuurder geeft aan dat het een verademing is ten opzichte van eerdere subsidietrajecten en middelen die aangevraagd dienen te worden. Administratief kunnen de Prestatiebox middelen heel plezierig ingezet worden. De schoolleider geeft aan dat - zolang er voldoende ruimte voor eigen invulling is - de Prestatieboxmiddelen een mooi stimuleringsmiddel zijn. Het zou jammer zijn als deze middelen door besturen gebruikt worden om gaten te vullen. Dat zou voor beleidsmakers reden zijn om uiteindelijk toch weer andere keuzes te maken.

Als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan waren wij als school nog niet zo ver geweest en met name richting kwaliteit. Als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan was - volgens het bestuur - het meerjarenplan minder ambitieus geweest omdat het bestuur het niet kan betalen en gedwongen was om ambities bij te stellen en een langer tijdpad te bewandelen.

Tip voor OCW in het licht van voortzetting van de Prestatieboxmiddelen

De bestuurder is over het algemeen heel tevreden.

Het advies van de bestuurder aan OCW is dan ook de systematiek niet te veranderen. Een andere tip is na te gaan waarom scholen de middelen van de Prestatiebox anders inzetten en na te gaan wat eventuele oplossingsalternatieven zijn.

Het advies van de schoolleder aan OCW is:

- Zet het vooral door (*'Ik moet er niet aan denken dat de middelen wegvallen'*);
- Zet het vooral ongeveer tien jaar door, zodat scholen iets neer kunnen zetten.

Case 6: Noordwest-Nederland

Onderwijstype bestuur: BO
Onderwijstype school: BO
Bestuursgrootte: middel
Urbanisatiegraad:
Regio: Noordwest-Nederland

1. Bestuursakkoord

Ambities (doelen)

In deze case wordt zowel op bestuursniveau als op schoolniveau aandacht besteed aan bijna alle ambities uit het Bestuursakkoord. Aan de ambitie: 'scholen met gewichtenmiddelen stellen doelen gericht op leeropbrengsten in de kleutergroepen' wordt niet specifiek aandacht aan besteed. Volgens de bestuurder zijn er wel scholen met gewichtenleerlingen binnen het bestuur; hun aantal is echter te klein om daar specifieke bekostiging voor te krijgen. Daarnaast loopt er een behoorlijke samenwerking met peuterspeelzaal op het gebied van VVE. In samenwerking met de peuterspeelzaal is een extra taalhulpklas opgezet voor kinderen met een taalachterstand van meer dan één jaar. De ambitie heeft niet specifiek betrekking op groep 1 en 2, maar heeft- dankzij de samenwerking met de peuterspeelzaal -betrekking op de periode daarvoor. De schoolleider uit deze case geeft eveneens aan dat er niet specifiek aandacht wordt besteed aan de ambitie in de kleutergroepen.

De bestuurder geeft aan dat de ambitie 'scholen stimuleren ouders om thuis activiteiten te ondernemen die leerprestaties bevorderen' niet bestuursbreed wordt besproken, maar op schoolniveau. Sommige scholen hebben deze ambitie opgepakt. Andere scholen (die hoog scoren op Cito) achten deze ambitie niet direct noodzakelijk. De schoolleider uit deze case geeft aan dat deze ambitie op haar school is opgepakt.

De ambitie: 'scholen bieden een uitdagend aanbod voor de cognitief meest talentvolle leerlingen' wordt zowel op bestuursniveau als op schoolniveau omschreven als een uitdaging.

Tot slot wordt bij de ambitie: 'alle schoolleiders voldoen aan de geldende bekwaamheidseisen' zowel op bestuursniveau als op schoolniveau aangegeven hier deels aan te voldoen. Nieuwe schoolleiders wordt gevraagd om de schoolleidersopleiding te volgen. Echter een aantal schoolleiders van 60+ hebben deze opleiding nooit gevolgd. Momenteel draaien deze scholen goed en deze schoolleiders wordt niet meer gevraagd om de opleiding alsnog te volgen. Deze ambitie is momenteel dus niet 100% dekkend.

Noch op bestuursniveau, noch op schoolniveau zijn de ambities voortgevloeid uit het Bestuursakkoord. Het bestuur heeft een meerjaren strategisch beleidsplan 2011-2015 opgesteld en de directies die onder het bestuur vallen, werkten er al aan in het kader van opbrengstgericht werken. Het bestuur heeft samen met de directies een werkbezoek aan Engeland gebracht. Daar is inzicht verkregen in een programma dat oorspronkelijk uit Amerika komt: 'positive behaviour support'. Daarnaast hebben directies en bestuur inzicht gekregen in het stellen van meetbare doelen gericht op leeropbrengsten. Dit werkbezoek heeft ook geresulteerd in ondersteuning vanuit de besturenraad met betrekking tot het analyseren van gegevens en besprekingen hierover met leerkrachten.

Sommige ambities hebben door het Bestuursakkoord nadrukkelijker meer accent gekregen; in die zin heeft het Bestuursakkoord een stimulerende werking.

Concrete doelen voor ambities uit het Bestuursakkoord

Zowel op bestuursniveau, als op schoolniveau worden voor de ambities in deze case concrete doelen geformuleerd. Hierbij is opbrengstgericht werken, zowel binnen het bestuur als binnen de scholen belangrijk. Enkele voorbeelden. In het strategisch beleidsplan is opgenomen dat het bestuur en de scholen in 2015 een aanbod hebben voor de meerbegaafde leerlingen. Leerkrachten zijn zich bewust van resultaten van kinderen en leerkrachten kunnen er op sturen. Leerkrachten worden geschoold in het omgaan met verschillen. 40% van de leerkrachten heeft een LB-functie. Zoveel mogelijk excellente leerkrachten per school ('*We nemen geen genoegen met meer dan 2% niet-excellente leerkrachten*'). Leeropbrengsten van de school staan in het jaarverslag. Daarnaast worden leeropbrengsten van scholen - in overleg met de Raad van toezicht en het College van bestuur - gepubliceerd op de website, zodat belangstellenden daar kennis van kunnen nemen.

Op schoolniveau worden ook specifieke doelen met betrekking tot opbrengstgericht werken gesteld. 'We streven naar hoge ambities voor ieder kind afzonderlijk: '*We streven naar een voor ieder kind zo hoog mogelijk haalbaar doel, de groepen moeten op zijn minst bovengemiddeld scoren*'.

Concrete activiteiten en effecten ervan

Het bestuur gebruikt een beoordelingssystematiek voor leerkrachten waarbij de overgang naar LB-functie gepaard gaat met de beoordeling excellente leerkracht. Bij deze beoordeling worden competenties van leerkrachten, waaronder het omgaan met verschillen in de klas, meegenomen. Leerkrachten worden voortdurend bijgeschoold en vanuit directies wordt de ontwikkeling van leerkrachten gemonitord. Hiervan zijn de effecten zichtbaar. Hieraan gekoppeld zijn er binnen het bestuur een aantal scholen die aandacht besteden aan de bekwaamheid van leerkrachten in opbrengstgericht werken. Deze scholen (waaronder de school in deze case) werken transparant. Leeropbrengsten van het huidige schooljaar worden vergeleken met leeropbrengsten van voorgaande jaren. De schoolleider bespreekt de resultaten per groep voorafgaand aan de vergadering. Wanneer blijkt dat opbrengsten tegenvallen wordt met de leerkracht een analyse gemaakt over hetgeen ze gaan bijsturen. Het leerkrachtgedrag is hierbij van belang. De effecten hiervan zijn duidelijk zichtbaar. In het begin was het werken met groepsplannen een uitdaging en hadden leerkrachten veel hulp nodig van directie en ib'ers. Leerkrachten denken nu zelf na over de analyse en komen zelf met oplossingen.

In het strategisch beleidsplan van het bestuur staat dat er in 2015 een aanbod voor de meerbegaafde leerlingen moet liggen. Dit schooljaar wordt een theoretisch kader vastgesteld. Volgend schooljaar wordt het theoretisch kader praktisch uitgewerkt. Wellicht resulteert dit in een stichtingbrede plusklas, waar de meerbegaafde leerlingen extra aanbod ontvangen. Momenteel is er op bestuursniveau een hele smalle samenwerking met een VO-school op het gebied van onderwijs aan meerbegaafde leerlingen.

Op schoolniveau geeft de schoolleider aan dat onderwijs aan meer begaafde leerlingen nog een uitdaging is. Vorig schooljaar is deze school met een pilot begonnen. Kinderen met hoge Cito-scores op rekenen in combinatie met een passende werkhouding werden in de hoogste groep van het groepsplan gezet. Deze kinderen kregen passende klassikale instructie en konden daarna zelfstandig aan de slag, ook met extra werk. Schoolbreed werd gekeken wat deze kinderen nodig hadden aan instructie. De zelfstandige verwerking vond plaats in groepen, omdat deze kinderen soms wat solistisch zijn. Hierdoor werd samenwerken en samen overleggen mede gestimuleerd.

Tot slot nog een voorbeeld van een schoolspecifieke actie met betrekking tot de ambitie: scholen stimuleren ouders om thuis activiteiten te ondernemen die leerprestaties bevorderen. De school uit deze case biedt ouders vrijblijvend aan om thuis Ambrasoft te gebruiken. Wanneer opgemerkt wordt dat resultaten achteruitgaan, wordt aan ouders gevraagd om een stuk pre-teaching te verzorgen.

Zowel de bestuurder als de schoolleider uit deze case zijn tevreden over de gekozen acties. De acties passen in het eigen gedachtegoed en het eigen strategisch beleidsplan. Activiteiten zijn van belang en worden gedragen door directies en worden ook door hen van belang geacht. De bestuurder geeft echter wel aan dat het lastig is om alle acties actueel te houden. Tijd en andere projecten kunnen als belemmerende factoren werken, zodat sommige acties wat naar de achtergrond verschuiven.

De effecten van de gekozen activiteiten beginnen in alle lagen zichtbaar te worden. Vooral bewustwording worden door de schoolleider en de bestuurder als belangrijk effect aangegeven. De schoolleider geeft aan: *'in elk geval kunnen we de vinger op de plek van het probleem leggen en dat ook oplossen. In het begin zag je golven in prestaties van kinderen. Nu in de gesprekken met leerkrachten kom je erachter waar het zit en kan je het oplossen. Soms is een kleine aanpassing in aanpak of instructie al voldoende'.*

'Andere ambities
Binnen deze case worden zowel op bestuursniveau als op schoolniveau andere ambities benoemd. De bestuurder geeft aan dat in het strategisch beleidsplan over het algemeen doelen worden opgenomen voor alle beleidsterreinen die spelen binnen de stichting, bijvoorbeeld huisvesting, personeelszaken, organisatiezaken en identiteit. De ambities uit het Bestuursakkoord zijn echter wel de kern van het strategisch beleidsplan.
Op schoolniveau wordt gedrag als belangrijke ambitie genoemd, omdat deze component eveneens een belangrijke invloed heeft op de opbrengsten van kinderen. De schoolleider geeft aan: *'observaties in de klassen hebben uitgewezen dat een leerkracht tijdens een ochtend gemiddeld 20 minuten bezig is om de aandacht van kinderen te krijgen en te corrigeren'.* De studiereis naar Engeland (positive behaviour support) heeft bijgedragen aan de aandacht voor de gedragscomponent. Door dit programma krijgen kinderen positieve gedragsondersteuning en complimenten van de leerkracht. Deze vertelt wat hij wil zien. Hierna wordt een voorbeeld beschreven.
"Wanneer de leerkracht het groepsplan maakt, valt het de leerkracht bijvoorbeeld op dat er veel tijd verloren gaat tijdens de leswisseling. De leerkracht bespreekt met de kinderen wat opvalt. Samen met de kinderen wordt afgesproken dat deze *'sijpeltijd'* naar beneden gebracht wordt. De kinderen krijgen eerst individueel een beloning wanneer het afgesproken doel lukt. Daarna wordt het een groepsdoel. Wanneer de hele groep zich heeft gehouden aan het groepsdoel, dan wordt een groepsbeloning afgesproken. Dit programma duurt drie jaar. De school heeft wat vertraging opgelopen in verband met weerstand vanuit leerkrachten tegen individuele beloningen (Amerikaans karakter). Tijdens het proces is naar een Nederlandse vertaling gezocht en is het programma schoolspecifiek gemaakt.

Besluitvorming
De voorbespreking gebeurt in het directieberaad. Daarbij stimuleert de bestuurder door aspecten naar voren te brengen of vragen te stellen. De uiteindelijke besluitvorming gebeurt altijd gezamenlijk, omdat de bestuurder de directies graag meeneemt in ontwikkelingen, zodat draagvlak gecreëerd wordt. Daarnaast krijgen schoolleiders ruimte voor eigen invulling.

Bijdrage landelijke acties aan informatievoorziening over Bestuursakkoord en realisatie ambities
Binnen deze case geeft de bestuurder aan dat voornamelijk informatie vanuit de studiereis naar Engeland een belangrijke invloed heeft gehad op opbrengstgericht werken, analyseren van gegevens en stimuleren van leerkrachten. Daarnaast maakt het bestuur gebruik van materialen vanuit CPS en de besturenraad. Hij vindt het belangrijk om met enige regelmaat andere bestuurders te spreken over ontwikkelingen, omdat aspecten anders in de vergetelheid, of ondergesneeuwd raken. *'Af en toe een uitnodiging om eens bij te praten over het Bestuursakkoord helpt om ermee bezig te blijven. Voorheen organiseerde de PO-raad ronde tafelgesprekken en expertgroepen. Deze activiteiten helpen om je scherp te houden'.*

De schoolleider ziet vooral hetgeen in de stichting gebeurt als belangrijke informatievoorziening.

Zowel de bestuurder als de schoolleider zijn in beperkte mate tevreden over het ondersteuningsprogramma School aan Zet. De bestuurder dacht na de eerste voorlichtingsbijeenkomst van School aan Zet dat de monitoring strakker georganiseerd zou zijn. Hij geeft aan: *'dat was naar mijn idee niet helemaal voldoende, waardoor je de kans zou lopen dat het in de hoeveelheid van het werk wat ondergesneeuwd zou raken.'*
De schoolleider geeft aan dat de poster van School aan Zet nog steeds hangt. Het ondersteuningsprogramma is een mooie aanzet geweest en heeft bijgedragen aan een stuk bewustwording. *'Daarna hebben we gedacht dat we het zelf wel op kunnen pakken (aanpassen aan schoolcultuur en op maat maken)'.*

Belemmeringen in het werken aan de ambities
De ontwikkelingen en discussie met betrekking tot passend onderwijs zorgt voor extra werk bij ib'ers, waardoor andere ontwikkelingen minder in de belangstelling zijn komen te staan Dit vormde een belemmering in het werken aan ambities. Zo heeft het omgaan met verschillen door leerkrachten heel prominent op de agenda gestaan; het aanbod van de meer begaafde leerling is wat blijven steken.

Bevorderende factoren in het werken aan de ambities
De schoolleider geeft aan dat de leerkrachten een onderwijsvisie ontwikkelen op basis van gesprekken die zij voeren en kennis en kunde die zij verwerven. Leerkrachten hebben een omslag gemaakt in het leren kijken naar eigen functioneren en handelen. Dit proces is aanleiding geweest om het taalonderwijs onder de loep te nemen.

2. Besteding van de Prestatieboxmiddelen
Bereik van de Prestatieboxmiddelen
Het grootste deel van de middelen is zowel volgens de bestuurder als de schoolleider ingezet voor scholing en opbrengsten rekenen en taal. Deze ambities staan centraal bij opbrengstgericht werken en zijn het sterkst gerelateerd aan de ontwikkeling van kinderen. De bestuurder geeft aan dat hierbij niet alleen relevante middelen en materialen van belang zijn, maar ook instructie en de kwaliteit van de leerkrachten.
De schoolleider geeft aan dat niet alleen leerkrachten verantwoordelijk zijn voor resultaten, maar ook de leerlingen uit de hogere groepen (7 en 8). De leerkracht bespreekt de resultaten, werkhouding en gedrag met de kinderen. Hierdoor wordt zelfverantwoordelijkheid bij de kinderen gelegd.

Besluit (wie beslist?)
Dat is als vanzelf gegroeid in de gesprekken met scholen.

Concrete doelen en concrete activiteiten
Binnen deze case worden alleen doelen op bestuursniveau aangegeven. In het strategisch beleidsplan wordt in het kader van de Cito een ondergrens aangegeven waar de scholen aan moeten voldoen. Leerkrachten werken met het directe instructiemodel. Er wordt gewaarborgd dat er voldoende lestijd is voor die cognitieve vakken.

Effecten

Overkoepelend wordt als grootste effect van de concrete activiteiten bewustwording binnen alle lagen genoemd. Daarnaast geeft de bestuurder aan dat één van de scholen uit de attendering van de inspectie is gekomen.

Succesfactor in het werken aan ambities

De schoolleider geeft aan dat leerkrachten die huiverig waren voor vernieuwing zijn meegenomen in het teamproces. Het team kijkt haar resultaten, leert deze te analyseren en zoekt oplossingen.

Beer op de weg

'De *vernieuwing in het algemeen en het kijken naar resultaten*' wordt in deze case als het grootste knelpunt genoemd. Leerkrachten zijn bang om beoordeeld te worden en voelen zich persoonlijk aangevallen. Daarnaast geeft de bestuurder aan *dat* kinderen meer zijn *dan* reken- en taalopbrengsten. Scholen zijn bang om het geheel van het kind uit het oog te verliezen.

Verduurzaming

Per schoolplanperiode worden in het directieberaad ambities samengesteld en vanuit het strategisch beleidsplan wordt per jaar een jaarplan gemaakt. De huidige schoolplanperiode loopt van 2011 tot 2015.
De genoemde activiteiten waar de meeste middelen voor ingezet zijn, zijn inmiddels al 4 tot 5 jaar geleden opgepakt. De ambities zijn redelijk structureel ingebed. De bestuurder geeft aan dat het vanzelfsprekend is *dat* over opbrengsten gesproken wordt, zowel op scholen als met het bestuur. Hiermee zijn de ambities ook in redelijke mate geborgd.

Waardering van de Prestatiebox en voortzetting

Zowel op bestuursniveau als op schoolniveau wordt voorzichtig positief gereageerd op de Prestatiebox. De schoolleider geeft aan dat het een *'leuk duwtje in de rug is'*; maar wanneer de intentie er op schoolniveau niet is, dan werkt het niet. De bestuurder geeft aan dat onder de schoolleiders duidelijk moet zijn *dat* de middelen over een aantal jaren weer verdwijnen, dat het een tijdelijke maatregel is. Structurele keuzes kunnen niet door incidentele middelen gedekt worden en *dat* is lastig aan deze regeling.
Als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan zou er – volgens het bestuur – minder gestructureerd aandacht, tijd en middelen besteed zijn aan taal, lezen en rekenen.
Als deze Prestatieboxmiddelen er niet waren, dan had het – volgens de schoolleider – in het proces niet zoveel uitgemaakt, '*want niet is leuk*, maar we *hadden het toch wel gedaan*'.

Tip voor OCW in het licht van voortzetting van de Prestatieboxmiddelen

Het advies van de bestuurder aan OCW is:

- Zorg ervoor dat wanneer de Prestatiebox stopgezet wordt dat de middelen voor rekenen, taal en lezen wel blijven bestaan. (*'Ik zie graag dat gedeelte van het budget behouden, omdat het een relatie heeft* met *de* core business *van scholen');*
- Rust vanuit overheid, zodat na afsluiting van een bepaald traject tijd is voor implementatie.

Bijlage 6: Scorelijst documentenonderzoek

J/S	Te scoren item	Antwoord
	Jaarverslag 2012	
J-1	Is er een bijlage Verantwoording middelen Prestatiebox aanwezig in het Jaarverslag **2012**?	❍ ja ❍ nee
J-2a	Wordt er in het Jaarverslag **2012** *direct/ concreet* (= onder directe verwijzing naar Prestatiebox of Bestuursakkoord) gerapporteerd over de inzet van de Prestatieboxmiddelen?	❍ ja ❍ nee *Indien Nee: sla item J-2b over*
J-2b	Indien ja: gericht op welke doelen? *Toelichting: het is schoolbesturen toegestaan Prestatieboxgelden te besteden aan niet-Bestuursakkoorddoelen. Deze kunnen genoteerd worden onder de optie 'anders, namelijk: ...'*	❍ opbrengstgericht werken ❍ professionalisering van leraren ❍ professionalisering van schoolleiders ❍ specifiek aanbod voor excellente leerlingen ❍ ouderbetrokkenheid ❍ opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE ❍ cultuureducatie ❍ personeelsbeleid ❍ wetenschap en techniek ❍ anders, namelijk: ...
J-3a	Wordt gespecificeerd welk deel van de Prestatieboxgelden aan welke doelen wordt gespendeerd?	❍ ja ❍ nee *Indien Nee: sla item J-3b over*
J-3b	Indien ja: Hoeveel procent van Prestatieboxgelden gaat er naar elk doel? *Rond af op tientallen procenten of noteer de breuk (aan specifiek doel besteed geld gedeeld op het totaal)*	..... % opbrengstgericht werken ..... % professionalisering van leraren ..... % professionalisering van schoolleiders ..... % specifiek aanbod voor excellente leerlingen ..... % ouderbetrokkenheid ..... % opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE ..... % cultuureducatie ..... % personeelsbeleid ..... % wetenschap en techniek ..... % anders nr. 1 ..... % anders nr. 1 ..... % anders nr. 3 ..... % anders nr. 4 ..... % anders nr. 5
J-4a	Wordt er in jaarverslag **2012** *indirect* (= zonder directe verwijzing naar Prestatiebox of Bestuursakkoord) gerapporteerd over het werken aan doelen uit Bestuursakkoord?	❍ ja ❍ nee *Vul 'ja' in als begrippen uit item J-4b worden genoemd* *Indien Nee: sla items J-4bc over*
J-4b	Indien ja: Welke doelen?	❍ opbrengstgericht werken ❍ professionalisering van leraren ❍ professionalisering van schoolleiders ❍ specifiek aanbod voor excellente leerlingen ❍ ouderbetrokkenheid ❍ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE ❍ cultuureducatie ❍ personeelsbeleid ❍ wetenschap en techniek

J/S	Te scoren item	Antwoord
J-4c	Indien ja: Met inzet van welke middelen?	❍ niet gespecificeerd ❍ inzet lumpsum ❍ vorming reserve ❍ anders, namelijk: ...
J-5	Welke activiteiten worden ondernomen om de doelen uit het Bestuursakkoord – los van Prestatiebox – verder nog te realiseren? *Voorbeelden zijn: inzet lumpsum, vergaderagenda team, mentorsysteem beginnende leerkrachten*	
J-6	Welke voor dit onderzoek interessante opmerkingen worden verder geplaatst in het kader van Prestatiebox of Bestuursakkoord?	
J-7	Hoe ziet de opzet van het jaarverslag eruit?	
	Jaarverslag 2011	
J-8a	Wordt er in jaarverslag **2011** indirect (= zonder directe verwijzing naar Prestatiebox of Bestuursakkoord) gerapporteerd over het werken aan doelen uit Bestuursakkoord? Anders verwoord: Komen de doelen uit jaarverslag **2011** overeen met doelen van het Bestuursakkoord? *Vink in jaarverslag 2011 genoemde doelen aan* *Indien geen doelen genoemd: sla items J-8bcd over*	❍ opbrengstgericht werken ❍ professionalisering van leraren ❍ professionalisering van schoolleiders ❍ specifiek aanbod voor excellente leerlingen ❍ ouderbetrokkenheid ❍ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE ❍ cultuureducatie ❍ personeelsbeleid ❍ wetenschap en techniek
J-8b	Wordt gespecificeerd welk deel van het geld aan welke doelen wordt gespendeerd?	❍ ja ❍ nee *Indien Nee: sla item J-8c over*
J-8c	Indien ja: Hoeveel procent van het geld gaat er naar elk doel? *Rond af op tientallen procenten of noteer de breuk (aan specifiek doel besteed geld gedeeld op het totaal)*	..... % opbrengstgericht werken ..... % professionalisering van leraren ..... % professionalisering van schoolleiders ..... % specifiek aanbod voor excellente leerlingen ..... % ouderbetrokkenheid ..... % opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE ..... % cultuureducatie ..... % personeelsbeleid ..... % wetenschap en techniek
J-8d	Indien ja: Met inzet van welke middelen?	❍ niet gespecificeerd ❍ inzet lumpsum ❍ vorming reserve ❍ anders, namelijk: ...
	Meerjarige strategische beleidsplannen	
S-1	Welke beleidsperiode beslaat het strategisch beleidsplan?	
S-2a	Welke doelen uit het Bestuursakkoord komen terug in het beleidsplan?	❍ opbrengstgericht werken ❍ professionalisering van leraren ❍ professionalisering van schoolleiders ❍ specifiek aanbod voor excellente leerlingen ❍ ouderbetrokkenheid ❍ opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE ❍ cultuureducatie ❍ personeelsbeleid ❍ wetenschap en techniek
S-2b	Welk doel is voorzien van indicatoren?	Vink aan op overzichtje S-2a
S-2c	Welk geformuleerd doel is helder?	Vink aan op overzichtje S-2a
S-2d	Aan welk geformuleerd doel zijn gerichte activiteiten gekoppeld?	Vink aan op overzichtje S-2a

J/S	Te scoren item	Antwoord
S-2e	Aan welk geformuleerd doel is gerichte financiële inzet gekoppeld?	Vink aan op overzichtje S-2a
S-3	Met betrekking tot welke doelen is er sprake van geïntensiveerde aandacht voor de realisering van de Bestuursakkoorddoelen ten gevolge van inzet Prestatieboxgelden?	O opbrengstgericht werken O professionalisering van leraren O professionalisering van schoolleiders O specifiek aanbod voor excellente leerlingen O ouderbetrokkenheid O opbrengstgericht werken in groep 1 en 2 in het kader van VVE O cultuureducatie O personeelsbeleid O wetenschap en techniek
S-4	Is de beleidscyclus doelen stellen – activiteiten uitvoeren – evalueren terug te vinden in het beleidsplan?	O ja O nee
S-5	Welke opmerkingen worden verder geplaatst in het kader van Prestatiebox of Bestuursakkoord?	
S-6	Hoe ziet de opzet van het beleidsplan eruit?	

J = jaarverslagen
S = strategische beleidsplannen

Bijlage 7: Resultaten documentenonderzoek

Item	Optie	Alle besturen	Kleine besturen	Middelbesturen	Grote besturen
Is er een bijlage Verantwoording middelen Prestatiebox aanwezig in het Jaarverslag **2012**?					
	ja	35	33	42	32
	nee	65	67	58	68
Wordt er in het Jaarverslag **2012** *direct/ concreet* (= onder directe verwijzing naar Prestatiebox of Bestuursakkoord) gerapporteerd over de inzet van de Prestatieboxmiddelen?					
	ja	66	52	72	75
	nee	34	48	28	25
Indien ja: gericht op welke doelen?					
	opbrengstgericht werken	38	27	41	46
	professionalisering van leraren	56	30	66	70
	professionalisering van schoolleiders	20	6	24	30
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	22	27	17	22
	ouderbetrokkenheid	4	6	3	3
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	1	0	3	0
	cultuureducatie	25	21	17	35
	personeelsbeleid	6	9	7	3
	wetenschap & techniek	4	0	3	8
	anders	1	3	0	0
Wordt gespecificeerd welk deel van de Prestatieboxgelden aan welke doelen wordt gespendeerd?					
	ja	17	11	23	18
	nee	83	89	77	82
Indien ja: Hoeveel procent van Prestatiebox-gelden gaat er naar elk doel?					
	opbrengstgericht werken	55% n=5	0	0	0
	professionalisering van leraren	46% n=6	0	0	0
	professionalisering van schoolleiders	17% n=3	0	0	0
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	15% n=1	0	0	0
	ouderbetrokkenheid	0	0	0	0
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	1% n=1	0	0	0
	cultuureducatie	10% n=7	0	0	0
	personeelsbeleid	9% n=1	0	0	0
	wetenschap & techniek	0	0	0	0
	anders	37% n=5	0	0	0
	anders	3% n=1	0	0	0
	anders	6% n=1	0	0	0
	anders	6% n=1	0	0	0
	anders	11% n=1	0	0	0

Wordt er in jaarverslag **2012** *indirect* (= zonder directe verwijzing naar Prestatiebox of Bestuursakkoord) gerapporteerd over het werken aan doelen uit Bestuursakkoord?					
	ja	72	69	62	86
	nee	28	31	38	14
Indien ja: Welke doelen?					
	opbrengstgericht werken	36	24	38	46
	professionalisering van leraren	26	33	31	16
	professionalisering van schoolleiders	7	6	7	8
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	24	21	24	27
	ouderbetrokkenheid	24	18	24	30
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	2	0	0	5
	cultuureducatie	11	21	7	5
	personeelsbeleid	22	15	24	27
	wetenschap & techniek	7	6	3	11
Indien ja: Met inzet van welke middelen?					
	niet gespecificeerd	42	42	48	38
	inzet lumpsum	1	3	0	0
	vorming reserve	0	0	0	0
	anders	0	0	0	0
Welke activiteiten worden ondernomen om de doelen uit het Bestuursakkoord – los van Prestatiebox – verder nog te realiseren?		open vraag	open vraag	open vraag	open vraag
Wordt er in jaarverslag **2011** indirect (= zonder directe verwijzing naar Prestatiebox of Bestuursakkoord) gerapporteerd over het werken aan doelen uit Bestuursakkoord? Anders verwoord: Komen de doelen uit jaarverslag **2011** overeen met doelen van het Bestuursakkoord?					
	opbrengstgericht werken	48	29	39	72
	professionalisering van leraren	49	35	57	56
	professionalisering van schoolleiders	18	3	25	28
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	26	12	25	39
	ouderbetrokkenheid	14	6	14	22
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	1	0	0	3
	cultuureducatie	20	18	14	28
	personeelsbeleid	19	18	18	22
	wetenschap & techniek	6	6	0	11

Wordt gespecificeerd welk deel van het geld aan welke doelen wordt gespendeerd?				
ja	26	20	13	50
nee	74	80	87	50
Indien ja: Hoeveel procent van het geld gaat er naar elk doel?				
opbrengstgericht werken	0	0	0	0
professionalisering van leraren	0,79% n=12	0	0	0
professionalisering van schoolleiders	0	0	0	0
specifiek aanbod voor excellente leerlingen	0	0	0	0
ouderbetrokkenheid	0	0	0	0
opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	0	0	0	0
cultuureducatie	0,37% n=6	0	0	0
personeelsbeleid	0	0	0	0
wetenschap & techniek	0	0	0	0
Indien ja: Met inzet van welke middelen?				
niet gespecificeerd	20	24	11	25
inzet lumpsum	1	0	4	0
vorming reserve	0	0	0	0
anders	2	0	4	3
Welke beleidsperiode beslaat het strategisch beleidsplan?				
geen beleidsplan aanwezig	64	97	52	55
2009–2012	5	0	0	10
2010–2013	3	0	0	5
2010–2014	8	0	7	10
2010–2015	3	0	7	0
2011–2014	3	0	0	5
2011–2015	51	100	36	57
2012–2015	11	0	21	5
2012–2016	8	0	14	5
2013–2016	3	0	7	0
2013–2017	5	0	7	5
Welke doelen uit het Bestuursakkoord komen terug in het beleidsplan?				
opbrengstgericht werken	72	100	80	64
professionalisering van leraren	72	100	73	68
professionalisering van schoolleiders	31	0	33	32
specifiek aanbod voor excellente leerlingen	38	100	53	23
ouderbetrokkenheid	41	50	40	41
opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	5	0	7	5
cultuureducatie	3	50	0	0
personeelsbeleid	31	50	27	32
wetenschap & techniek	3	0	7	0

Welk doel is voorzien van indicatoren?					
	opbrengstgericht werken	41	50	47	36
	professionalisering van leraren	46	50	40	50
	professionalisering van schoolleiders	26	0	27	27
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	21	50	27	14
	ouderbetrokkenheid	15	50	20	9
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	5	0	7	5
	cultuureducatie	0	0	0	0
	personeelsbeleid	23	50	20	23
	wetenschap & techniek	0	0	0	0
Welk geformuleerd doel is helder?					
	opbrengstgericht werken	41	50	40	41
	professionalisering van leraren	46	50	47	45
	professionalisering van schoolleiders	28	0	33	27
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	18	50	20	14
	ouderbetrokkenheid	13	0	13	14
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	5	0	7	5
	cultuureducatie	0	0	0	0
	personeelsbeleid	26	50	20	27
	wetenschap & techniek	0	0	0	0
Aan welk geformuleerd doel zijn gerichte activiteiten gekoppeld?					
	opbrengstgericht werken	44	100	33	45
	professionalisering van leraren	51	100	47	50
	professionalisering van schoolleiders	21	0	13	27
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	21	50	20	18
	ouderbetrokkenheid	18	50	13	18
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	5	0	7	5
	cultuureducatie	3	50	0	0
	personeelsbeleid	23	50	13	27
	wetenschap & techniek	0	0	0	0
Aan welk geformuleerd doel is gerichte financiële inzet gekoppeld?					
	opbrengstgericht werken	26	0	13	36
	professionalisering van leraren	33	0	27	41
	professionalisering van schoolleiders	21	0	13	27
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	5	0	7	5
	ouderbetrokkenheid	8	0	7	9
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	5	0	7	5
	cultuureducatie	0	0	0	0
	personeelsbeleid	15	0	13	18
	wetenschap & techniek	0	0	0	0

Met betrekking tot welke doelen is er sprake van geïntensiveerde aandacht voor de realisering van de Bestuursakkoorddoelen ten gevolge van inzet Prestatieboxgelden?					
	opbrengstgericht werken	3	0	7	0
	nvt	15	0	0	27
	professionalisering van leraren	8	0	20	0
	nvt	3	0	0	5
	professionalisering van schoolleiders	3	0	7	0
	nvt	3	0	0	5
	specifiek aanbod voor excellente leerlingen	3	0	0	5
	ouderbetrokkenheid	0	0	0	0
	opbrengstgericht werken in groep 1 een 2 in het kader van VVE	0	0	0	0
	cultuureducatie	0	0	0	0
	personeelsbeleid	0	0	0	0
	wetenschap & techniek	0	0	0	0
Is de beleidscyclus doelen stellen – activiteiten uitvoeren – evalueren terug te vinden in het beleidsplan?					
	ja	72	50	79	70
	nee	28	50	21	30

Antwoorden op open vraag

Welke activiteiten worden ondernomen om de doelen uit het Bestuursakkoord – los van Prestatiebox – verder nog te realiseren?

* Twee leerkrachten zijn gestart met de Master SEN opleiding aan Hogeschool "De Driestar" te Gouda gebruik makend van de Lerarenbeurs.
* Deelname aan teamscholing Wetenschap en Techniek.
* niet specifiek genoemd, het blijft vrij algemeen, bv. in termen van 'kwalitatief hoogwaardig onderwijs geven aan ieder kind'.
* Er is een oudertevredenheidsonderzoek geweest. Er is een maandelijks opvoedspreekuur georganiseerd op school door de vaste schoolmaatschappelijk werker.
* Een personeelslid heeft de opleiding tot Ouderschapsconsulent gevolgd. Er is een tevredenheidspeiling geweest onder ouders.
* Er wordt veel aandacht besteed aan het werken met groepsplannen.
* Ten aanzien van het verhogen van de kwaliteit wordt er in 2012 gewerkt met de volgende werkgroepen: Taal, Hoogbegaafdheid, ECO, Engels en Groene schoolplein. Met behulp van onderstaande vierjarenplanning voor kwaliteitsmeting zorgt MSW ervoor dat de beleidsterreinen regelmatig beoordeeld worden.
* Invoering van ParnasSys, het werken met groepsplannen en de invoering van het IGDI-model voor gedifferentieerde instructie.
* Er wordt bestuursbreed gewerkt aan de versterking van het leesonderwijs.
* OCGH-traject verbeteren onderwijsprestaties OBS De Rakt. Participatie taalonderzoek Helmond. Ontwikkelen intern toezichtkader om opbrengstgericht werken te monitoren. Ontwikkelen van een ict-beleidsplan.
  Reken en taal verbetertraject op diverse scholen.
* Er is gewerkt met het kwaliteitsinstrument Integraal onderzoeken door management.
* Er is extra beleid ingezet met bestuurlijke financiële middelen om met name jonge gemotiveerde en talentvolle leerkrachten te binden aan de organisatie (valt onder personeelsbeleid).
* Invoeren ParnasSys.
* Een van de scholen (Basisschool De Neerakker) heeft het predicaat "Academische Opleidingsschool". Dit betekent dat zij naast het opleiden van leraren ook een aantal ervaren leerkrachten opleiden en begeleiden (vanuit de Nieuwste Pabo) in het doen van onderzoek op de werkvloer. Implementatie van Esis B als 'webbased leerlingvolgsysteem'. Ingezet is op taal- en leesontwikkeling en op gebied van handelingsgericht werken (HGW) in de groep en handelingsgerichte diagnostiek (HGPD).
* het netwerk van taalcoördinatoren zet haar activiteiten ook in 2012 voort teneinde de kwaliteit van het taal- en leesonderwijs verder te verhogen en te borgen.

* Alle teams hebben de training Krachtig Meesterschap in een Professionele Cultuur gevolgd. Leerkrachten van groep 1 en 2 waren betrokken bij het ontwikkelen van een beredeneerd aanbod en bij de keuze en toepassing van een passend observatiesysteem.
* In 2012 is de start gemaakt met het realiseren van een professionele cultuur binnen de organisatie.
* Alle Opmaatscholen nemen deel aan "School aan Zet".
* Startende leerkrachten krijgen altijd een mentor op hun eigen school. Verder is er een schooldirecteur die deze mentoren aanstuurt. Ieder personeelslid heeft een bekwaamheidsdossier.
* 3-jarigen pilot (verbetering educatie VVE). Verbeteren opbrengsten taal- en rekenonderwijs.
* Voor iedere leerling wordt een ontwikkelingsperspectiefplan (OPP) opgesteld. Er is een intensief scholingstraject gevolgd voor HandelingsGericht Werken (HGW).
* In het schooljaar 2011-2012 zijn voor het eerst de kennismakinggesprekken geweest tussen ouders en leerkracht. Ook is In het afgelopen schooljaar het beleidsplan " Techniek en Wetenschap" ingevoerd.
* Stimuleren van collegiale visitaties. Project "Stap voor Stap Beter Begrijpend Lezen".
* Eén van de scholen is een Leonardo-school.
* Er is schoolbreed meegedaan aan een rekenproject van alle basisscholen in Amsterdam-Zuidoost gericht op verbetering van de opbrengst; ook cursus opbrengstgericht leiderschap voor directie.
* -spelling;
  -leesfontein;
  -roostertijden;
  -begrijpend lezen;
  -invoeren ParnasSys;
  -invoeren Scol;
  -coaching / begeleiding ib'ers;
  -personeelsbeleid;
  -vergader/overlegstructuur;
  -ontwikkelingsperspectief;
* Ontwikkelingsplan per leerling in het kader van opbrengstgericht werken en trendanalyses.

Overige opmerkingen
* Er werd circa € 22.000 ontvangen aan gelden Prestatiebox. Deze subsidie werd pas begin 2012 bekend gemaakt, waardoor deze gelden niet waren begroot.
* Voor De Kraal ligt de focus de komende jaren op doelgericht (opbrengstgericht) onderwijs.
* In de paragraaf 'Ontwikkelingen 2012-2013' worden onder het kopje Onderwijs de volgende plannen vermeld: Invoeren extra programma's en materialen voor hoogbegaafden en Techniek en Wetenschap een vaste plaats geven binnen kosmisch onderwijs.
* Voor Nederlands en rekenen is in 2010 een meerjarenplan opgesteld, het Implementatieplan taal en rekenen, in opdracht van het Ministerie van OCW, in het kader van de intensivering taal en rekenen. Op basis van dit implementatieplan is er voor het jaar 2012 een extra budget van € 1.000.000 toegekend aan het Koning Willem1-College. Meer onderwijstijd.
* "De kosten voor OLP (onderwijsleerpakket) duurzaam zijn in 2012 veel lager gerealiseerd dan in 2011 vanwege de inzet van Prestatiebox gelden".
* Opmerking in het verslag onder 'Verantwoording Uitgaven Prestatiebox': "Er is sprake van bijzondere bekostiging en niet van een subsidieregeling met aparte verantwoordingslasten. Mede om deze reden worden er ook geen bedragen vermeld".
* Het gaat erom dat leerlingen in staat gesteld worden om op een hoog betrokkenheidsniveau deel te nemen aan de lessen'. De school richt zich daarbij op 3 gebieden: leeropbrengsten naar vermogen, positief leef- en leerklimaat, zelfstandig en verantwoordelijk gedrag van de leerlingen.
* De Kroevendonk was de eerste school in Nederland die het label Innovatie School Ouders Partnerschap (ISOP) vanwege het beleid en organisatie rond ouderbetrokkenheid, educatief partnerschap mocht ontvangen in oktober 2012.
* Er is een protocol 'Meerbegaafde leerlingen'. Er wordt wel melding gedaan dat er een bedrag in het kader van de Prestatiebox ontvangen is, verder wordt er niets gespecificeerd.
* Een deel van de extra inkomsten (€ 14.800) uit de Prestatiebox is benut voor aanschaf nieuwe methoden (€ 9.100).
* De Prestatieboxgelden zijn in 2012 voor een klein deel ingezet en staan gepland voor de inzet ten behoeve van professionalisering leerkrachten en directies. Hiervoor is een meerjarenplanning gemaakt (niet opgenomen in jaarverslag).
* Er is sprake van een adequaat plan van aanpak, gebaseerd op de P-D-C-A-cyclus. Gebruik wordt gemaakt van een digitaal Early Warning System voor het monitoren van de voortgang van verbetertrajecten. Scholing van teams om via het lesmodel van de effectieve instructie (IGDI) leerresultaten te verbeteren.
* De gelden voor de Prestatiebox zijn voor een gedeelte besteed. Nieuwe investeringen in taal, lezen en rekenen, (vooral op het gebied van extra verwerkingsmateriaal voor verdieping, versnelling en remediering), zijn ten laste gebracht van de Prestatiebox. Ook heeft extra scholing plaatsgevonden, door directies en teams, op het gebied van schoolontwikkeling, sociaal emotionele ontwikkeling van leerlingen en organisatie.
* Sinds het begin van dit schooljaar 2012-2013 is het accent duidelijk verschoven naar het meer opbrengstgericht werken. Het is aan de school om te zorgen voor een goede balans tussen het opbrengstgericht werken en het meer Montessoriaans werken dat nu wat in het gedrang lijkt te komen.

* De scholen hebben hun beleid dat ontwikkeld was o.b.v. de bestemmingsbox aangepast aan de regelgeving van de Prestatiebox. De middelen zijn conform de regelgeving besteed.
* Mede dankzij de middelen vanuit de "Prestatiebox" en de ondersteuning vanuit "School aan Zet" hebben we versneld een aantal beleidsthema's kunnen oppakken.
* Binnen Atrium geldt dat er in 2012 nog voornamelijk gewerkt wordt aan het versterken van de basiskwaliteit van de scholen.
* Opbrengstgericht werken is bij Kans & Kleur volledig ingebed in de kwaliteitszorg.
* De middelen Prestatiebox zijn in 2012 gedeeltelijk ingezet voor de personeelsformatie: inzet onderwijsassistentie, leerlingenzorg en vakleerkrachten.
* Met name is ingezet op het verbeteren van de resultaten van taal en lezen middels begeleiding en scholing van leraren.
* Het grootste deel van de toegekende Prestatieboxmiddelen (circa. € 274.000 van € 365.000) is in 2012 (nog) niet ingezet. Dit is veroorzaakt doordat de extra middelen pas in februari 2012 beschikbaar kwamen.
* Er resteert nog € 56.000 van de Prestatieboxgelden. Dit bedrag zal in een later jaar besteed worden aan de doelen uit de regeling. Actie Prestatiebox, deze doelen zijn: professionalisering van leerkrachten, professionalisering van schooldirecteuren, opbrengstgericht werken en cultuureducatie.
* Horizon is een stichting voor jeugdzorg en (speciaal) onderwijs (cluster 4). Focus ligt op het creëren van een veilige en stabiele (onderwijs)omgeving en positieve gedragsverandering van de jeugdigen. Er wordt in mindere mate over onderwijsopbrengsten gerapporteerd.
* Zowel op school als op stichtingniveau wordt gewerkt met expertisegroepen. De Stichting koestert in de organisatie een professionele cultuur, waarin medewerkers zich blijven ontwikkelen en gebruik maken van eikaars kwaliteiten en verschillen.
* Besteding van de Prestatieboxgelden wordt vermeld, nl. aan onderwijsbegeleiding taal en toetsen taal en rekenen, materiaal voor taal en rekenen en vervanging geschiedenismethode.
* De aanschaf van een nieuwe rekenmethode en een (gedeeltelijke) plusklas is gefinancierd uit de Prestatiebox.
* Subsidie Prestatiebox staat onder overige personele lasten.
* Prestatiebox alleen als baten vermeld.
* Er worden voornemens geformuleerd.
* Prestatiebox alleen als baten vermeld.
* Prestatieboxgelden zijn wel besteed, zo wordt gemeld.
* De term Prestatiebox komt in het jaarverslag helemaal niet voor.
* Niets te vinden over Prestatiebox.
* Prestatiebox en School aan Zet worden in één adem genoemd qua doelen.
* In 2012 zijn de middelen bestemmingsbox / Prestatiebox niet volledig besteed.
* Besteed is € 90.000 van € 235.000 Prestatieboxgeld inclusief subsidie cultuureducatie.
* Naast Prestatiebox (€ 282.000) heeft bestuur € 48.000 uit eigen middelen in scholing geïnvesteerd.
* De manier waarop aan de Prestatieboxdoelen wordt gewerkt is beschreven in hoofdstuk 12 Prestatiebox.
* Middelen Prestatiebox op alle scholen ingezet op basis van een actieplan D4W-actieplan Beter Presteren; onderwijskundig beleidsmedewerker heeft met elke school een Plan Prestatiebox opgesteld.
* Doelen uit het Bestuursakkoord zijn verwerkt in het ondernemingsplan; er zijn kosten gemaakt voor aanvullende subsidies OCW, nl. Prestatiebox en excellentie.
* Voor opbrengstrapportages is extern bureau ingeschakeld ten bedrage van € 211.223 gedeeltelijk t.l.v. Prestatiebox.
* Op bijna alle doelen uit het Bestuursakkoord worden activiteiten ingezet.
* Prestatiebox ad € 152.365 is in financiële zin niet toegewezen in 2012.
* Dat het geen 'kaalslag' is geworden, is mede te danken aan de van rijkswege beschikbaarstelling van de zogeheten 'Prestatieboxmiddelen'. Materiële uitgaven Prestatiebox € 84.996.
* Als personele lasten € 47.018 aan Prestatiebox uitgegeven.

CED-Groep
Postbus 8639, 3009 AP Rotterdam
Bezoekadres Rotterdam: Dwerggras 30
Bezoekadres Eduniek: Tolakkerweg 153, Maartensdijk
T: + 31 10 4071 599
E: info@cedgroep.nl