

Reactie op het wetsvoorstel Herijking Sturing Funderend Onderwijs

- **Klaas van Veen**
Hoogleraar Onderwijs RUG, Bestuurder Flores Onderwijs, Arnhem

Gerichte bekostiging wordt gepresenteerd als een adequate oplossing om meer grip te krijgen op de relatie tussen bekostiging en resultaten en daarop beter te kunnen sturen. Hoewel het aannemelijk lijkt dat gerichte bekostiging hieraan kan bijdragen, zullen specifieke ontwikkelplannen en geoormerkte bestedingsdoelen leiden tot meer bureaucratie en administratieve lasten, en daarmee tot een hogere regeldruk. Ook krijgen scholen en besturen minder ruimte om interventies te kiezen die passen bij hun specifieke context en situatie.

Onderwijskwaliteit verbetert niet door landelijk vastgestelde voorwaarden. Vraagstukken als het versterken van basisvaardigheden en het realiseren van inclusiever onderwijs zijn sterk afhankelijk van de context van een school en haar wijk. Wanneer geldstromen geoormerkt zijn, ontbreekt de flexibiliteit om integraal maatwerk te bieden.

Gerichte bekostiging zal de Tweede Kamer een illusie van grip geven. Op papier is zichtbaar waarvoor geld is bestemd, maar op scholen en bij besturen neemt de regeldruk toe. Echte grip ontstaat niet door te sturen op geldstromen, maar door te sturen op een kwalitatieve en evidence-based manier van organiseren, met verantwoording achteraf op bestuursniveau.

Ter illustratie: onze stichting, Flores Onderwijs Arnhem en Renkum, met 32 basisscholen, kent een sterk versnipperd geheel aan geoormerkte middelen. De volgende opsomming is niet volledig:

- Rijkssubsidies: Basisvaardigheden (€ 7,8 mln / 31 scholen), School & Omgeving (€ 4,0 mln / 8 scholen), Brugfunctionarissen (€ 0,5 mln), Ontwikkelkracht (€ 0,3 mln), Samen Opleiden (€ 0,3 mln per jaar), SOOL (€ 0,1 mln) en zij-instroomtrajecten.
- Gemeentelijke en overige middelen: SPUK-regelingen (€ 2,2 mln per jaar), GOAB (€ 0,8 mln per jaar), Conciërgeregeling (€ 0,3 mln per jaar), Brugfunctionaris gemeente (€ 0,2 mln), Schoolmaaltijden (€ 0,3 mln), incidentele middelen voor opvang (asiel) en diverse kleine fondsen.

Naast de inherente administratieve druk worden we te vaak geconfronteerd met context- en situatiespecifieke problemen waarvoor deze geldstromen niet mogen worden ingezet. Op basisschool De Sterrenkring zitten bijvoorbeeld relatief veel kinderen die regelmatig buiten het klaslokaal moeten 'ontprikken', omdat hun aanwezigheid anders te veel onrust in de klas veroorzaakt. Op de meeste reguliere scholen, die klassikaal zijn georganiseerd, worden deze kinderen doorverwezen naar het speciaal onderwijs. Voor deze kinderen was een pedagogisch medewerker nodig, die noch uit de reguliere bekostiging, noch uit de vele subsidiestromen kon worden betaald.

Kortom, het omzetten van subsidies in structurele bekostiging biedt meer financiële rust en ruimte voor consistentere onderwijsbeleid. Maar zolang aan de middelen geoormerkte voorwaarden verbonden blijven, verandert gerichte bekostiging deze dynamiek niet. Het belemmert ons om de middelen als één integraal budget in te zetten voor wat onze specifieke scholen en wijken nodig hebben.

Alternatief voor grip op de relatie tussen bekostiging en resultaten

Als bestuurder van Flores Onderwijs zie ik dat de resultaten op alle 32 scholen de afgelopen jaren aantoonbaar zijn gestegen (grotendeels tot boven het landelijk gemiddelde) en dat de Onderwijsinspectie al twee jaar achtereen al onze scholen positief beoordeelt. Dit is bereikt met twee evidence-based kwaliteitsinterventies:

1. Gericht bouwen aan een professionele cultuur (sinds zeven jaar): Elke school is ingericht als een collectieve, lerende organisatie (PLG's in het jargon), met leer- en ontwikkelteams. Daarin staat de analyse van het leerproces van ieder kind centraal, dragen medewerkers gezamenlijk verantwoordelijkheid voor dat leren en werken zij vanuit hoge verwachtingen van kinderen, leraren en schoolleiders. Daarbij sturen we niet op specifieke, bewezen effectieve manieren van lesgeven (effectiviteitsonderzoek laat namelijk zien dat elke goed doordachte didactiek effectief is), maar op het professioneel handelen van scholen die voor hun context en situatie passende interventies ontwikkelen. Hieraan gerelateerd is dat Flores volop heeft geïnvesteerd in de kwaliteit van zowel het individueel als collectief leiderschap om het professionele cultuur te versterken. Geoormerkte geldstromen belemmeren deze manier van werken; één integraal budget voor wat in de specifieke context en situatie nodig is, zou haar versterken.
2. Normatief sturen op onderwijskwaliteit door onder meer een goed functionerend kwaliteitsbeleid met interne audits: Wij hanteren een systematiek van interne audits, gebaseerd op het inspectiekader. De uitkomst van de interne audits wordt concreet vertaald in beleid en acties in de schooljaarplannen; de resultaten worden gemonitord en geëvalueerd. Dit geeft niet alleen grip op de onderwijskwaliteit, maar ook zicht op wat waar nodig is.

Om bij Flores grip te krijgen op de relatie tussen bekostiging en resultaten, volstaat toezicht achteraf op bestuursniveau, via controle van de jaarrekening in inhoudelijke samenhang met de resultaten per school door de accountant en de Onderwijsinspectie. Hierbij helpen geen extra sturende voorwaarden vooraf, maar eerder een verantwoording en eventueel financiële sancties achteraf voor situaties waarin een bestuur de relatie tussen bekostiging en onderwijskwaliteit aantoonbaar niet op orde heeft.

De complexiteit van de relatie tussen bekostiging en resultaten

De relatie tussen bekostiging en resultaten wordt vaak econometrisch onderzocht op basis van een input-outputmodel. Voor het onderwijs is dat model te globaal: het leidt tot weinig valide conclusies en wekt de illusie van directe stuurbaarheid. Zelfs wanneer de input optimaal is (evidence-based effectieve manieren van lesgeven op hoog niveau), wordt de output (leeropbrengsten) grotendeels bepaald door hoe leerlingen het aanbod interpreteren en verwerken. Leerlingen zijn immers geen objecten waarin je kennis stopt en waar vervolgens leerresultaten uit komen. Hun eigen context (zoals sociaaleconomische achtergrond en gezondheid) en situatie (zoals de thuissituatie en hun verhouding tot de groep) spelen een grote rol. Dat geldt vooral voor leermotivatie en ervaren relevantie, die sterk samenhangen met hun sociaaleconomische en sociaal-culturele achtergrond. De relatie tussen bekostiging en leeropbrengsten op econometrische wijze vaststellen is daarom te simplistisch.

Ook de manier waarop leeropbrengsten worden gemeten, is te beperkt en daarmee onvoldoende valide. Onderzoeken zoals PISA, de doorstroomtoets en van de Onderwijsinspectie richten zich vooral op basisvaardigheden, terwijl er meer wordt geleerd op school. Vanwege de gestandaardiseerde opzet van PISA wordt er context- en situatieloos gemeten, waardoor de validiteit beperkt is. Dit geldt ook voor de doorstroomtoets, dat een gevarieerde betrouwbaarheid en validiteit kent. Zulke onderzoeken geven wel een indicatie van de onderwijskwaliteit maar zeker geen absolute indicaties, zoals ze in landelijke discussies wel worden gehanteerd.

In dit verband valt op dat er nauwelijks aandacht is voor het recente PIAAC-onderzoek onder volwassenen, dat laat zien dat we wat geletterdheid betreft tot de mondiale top vijf behoren. Doet het onderwijs het dus toch goed? Een probleem is dat onderzoeken als PISA en die van de Onderwijsinspectie te beperkt theoretisch zijn onderbouwd. Afhankelijk van de uitkomsten wordt een verklaring gegeven en een aanpak bedacht. Daardoor ontbreekt een analyse van de bredere maatschappelijke context en beperkt men zich tot de rol van het onderwijs. Denk daarbij aan maatschappelijke ontwikkelingen als de snel toenemende invloed van verslavende en debiliserende sociale media en games, een significante toename van armoede en daarmee samenhangende problematiek, en een afname van de ervaren relevantie van basisvaardigheden.

Tot slot staat de beperkte, maar dominante focus op basisvaardigheden als indicatie van kwaliteit steeds meer op gespannen voet met beleidsontwikkelingen als inclusiever onderwijs (dat een bredere opvatting over kindontwikkeling en kwaliteit vereist), de verwachte arbeidsmarkttransitie (binnen tien jaar hetzelfde werk doen met minder mensen, waardoor het klassikale model van één leraar per groep of vak in het onderwijs niet meer houdbaar is) en de opkomst van AI (waardoor leerlingen zeer waarschijnlijk andere vaardigheden nodig hebben dan de basisvaardigheden). Basisvaardigheden als indicatie van kwaliteit, en daarmee van de relatie tussen bekostiging en resultaten, zijn dus in toenemende mate ontoereikend.

Kwaliteitsproblemen in het onderwijs?

Ik zeg niet dat er geen kwaliteitsproblemen zijn in het onderwijs. Die problemen, hun oorzaken en mogelijke oplossingen liggen wel genuanceerder dan de landelijke discussies over PISA en de jaarlijkse Staat van het Onderwijs van de Onderwijsinspectie doen vermoeden.

Als we uitgaan van de theoretische aanname dat gedrag en leeropbrengsten worden bepaald door de manier waarop het onderwijs is georganiseerd (en niet door individuele kenmerken van leraren, scholen, kinderen of ouders), valt op dat ons onderwijssysteem sterk is ingericht op het behalen en beheersen van uniforme niveaus. Dit heeft geleid tot een opvatting van lesgeven als het verzorgen van lessen waarbij leerlingen het beoogde niveau beheersen of, als dat niet lukt, afvloeien naar een niveau dat ze wel kunnen beheersen. Een organisatorische prikkel om leerlingen van een zwak naar een sterk niveau te brengen ontbreekt; dat is afhankelijk van de kwaliteit van de individuele leraar. Daarmee hangt de opvatting samen dat een 5,5 voldoende is. Ook wordt aangenomen dat een leerling op havo-niveau werkelijk een havo-intelligentie heeft, dat dit voldoende is en dat er niet meer hoeft te worden verwacht. Het is dus niet zo vreemd dat het ons niet lukt de beheersing van basisvaardigheden te verhogen: de organisatorische prikkel daartoe ontbreekt en verbetering is afhankelijk van individuele leer- en lesmotivatie (en van externe financiële sancties).

Anders gezegd: ons onderwijssysteem is niet ingericht op het laten excelleren van leerlingen, leraren en schoolleiders. Als je dan een oorzaak zoekt voor een daling in niveau, dan is het

niet relevant leraren en scholen de schuld te geven, maar is het zinvoller te kijken naar hoe het onderwijssysteem is georganiseerd (beheersing versus excelleren).

Wel zijn er verschillen tussen het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het voorbereidend beroepsonderwijs. In het basisonderwijs zien we steeds meer aandacht voor het individuele leerproces van de leerling en het loslaten van uniforme eindtermen, al blijft de indeling van het voortgezet onderwijs naar praktische en academische gerichtheid sterk bepalend voor het denken over niveau en prestaties. Ook ontstaat op steeds meer basisscholen een collectieve professionele cultuur. In het voorbereidend beroepsonderwijs (onderdeel van het voortgezet onderwijs) zien we deze cultuur eveneens steeds vaker; daar ligt de nadruk minder op de beheersing van uniforme eindniveaus en meer op het laten excelleren van leerlingen.

Het grote probleem ligt in het voortgezet onderwijs (behalve het vmbo). Daar zijn de kwaliteitsverschillen tussen scholen aanzienlijk groter dan in het basisonderwijs en is de kwaliteit sterker afhankelijk van individuele leraren. Het reguliere voortgezet onderwijs is het sterkst ingericht op de beheersing van uniforme niveaus en kent geen organisatorische prikkel om te excelleren. Het is daardoor sterk afhankelijk van individuele leermotivatie. Later selecteren wordt daar gezien als een oplossing voor kansengelijkheid, maar minder voor onderwijskwaliteit. Het loslaten van uniforme eindniveaus door middel van maatwerkdiploma's, in combinatie met een sterkere professionele cultuur en effectieve interne kwaliteitssystemen, kan de kwaliteit wel verbeteren. Wanneer het onderwijs zo is ingericht dat leerlingen zich naar hun mogelijkheden kunnen ontwikkelen, wordt iedere leerling geprikkeld om daarin te excelleren. Dit stimuleert ook leraren om samen na te denken over hoe zij het leerproces beter kunnen organiseren. Die prikkel ontbreekt grotendeels in het huidige systeem, dat op beheersing is gericht: waarom zou je daarover samen nadenken als een 5,5 voldoende is en het merendeel van de leerlingen al jaren via jouw lessen en het voortgezet onderwijs doorstroomt naar vervolgonderwijs? Dit georganiseerde les- en leergedrag is overigens ook sterk terug te zien in het hbo, veel minder in het mbo en in toenemende mate aan universiteiten, die in bepaalde domeinen sterk 'ver-hbo-iseren'.

Conclusie

Voor een betere beheersing van de relatie tussen bekostiging en resultaten en daarmee een adequate sturing op onderwijskwaliteit is gerichte bekostiging geen geschikte oplossing. Daarvoor zijn structurele, integrale (niet-geoordeelde) bekostiging en bestuurlijke verantwoording achteraf nodig en daarmee vertrouwen dat besturen en scholen het juiste doen in hun eigen context en situatie. Ook moeten elke stichting en elke school worden ingericht als een collectieve professionele organisatie, met adequate en functionele monitoring van de onderwijskwaliteit. Ten slotte moet het onderwijssysteem, dat sterk bepalend is voor de manier van werken en leren en daarmee voor de leeropbrengsten, worden ingericht op excelleren in plaats van op de beheersing van uniforme eindtermen.