



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK



Inzicht besteding prestatieboxmiddelen po

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Kees van Bergen
Denise Bijman

Amsterdam, 10 december 2019
Publicatienr. 19099

© 2019 RegioPlan, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

<u>1 Inleiding</u>	<u>1</u>
1.1 Inleiding	1
1.2 Context prestatiebox	1
1.3 Doel van onderzoek en de onderzoeksvraag	3
1.4 Onderzoeksopzet	3
<u>2 Inzet prestatieboxmiddelen</u>	<u>6</u>
2.1 Registratie inzet en kosten	6
2.2 Inzet prestatieboxmiddelen in relatie tot het bestuursakkoord PO	7
2.3 Concrete inzet prestatieboxmiddelen	12
<u>3 Minder middelen?</u>	<u>16</u>
3.1 Bestedingskeuzes bij minder prestatieboxmiddelen	16
3.2 Gevolgen van bestedingskeuzes bij minder prestatieboxmiddelen	18
<u>4 Conclusies</u>	<u>21</u>
<u>Bijlage – Responsoverzicht quickscan</u>	<u>24</u>



Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft RegioPlan in het najaar van 2019 een onderzoek uitgevoerd naar de inzet van de middelen uit de prestatiebox.¹ De prestatieboxmiddelen worden toegekend in het kader van de in het Bestuursakkoord primair onderwijs (po) afgesproken actielijnen.² Het bestuursakkoord is gesloten in 2014, geactualiseerd in 2018³ en loopt tot en met 2020. Op basis van de geboekte voortgang op de verschillende actielijnen wordt bepaald of er aanleiding is tot aanpassing van de afspraken en de daaraan gekoppeld de inzet van middelen. Bij voldoende realisatie van de doelen wordt bepaald welk deel van de prestatieboxmiddelen aan de reguliere lumpsum wordt toegevoegd.⁴

Het doel van dit onderzoek is om de huidige inzet van de middelen uit de prestatiebox in kaart te brengen en een beeld te krijgen van de consequenties van het (deels) anders besteden van deze middelen. De PO-Raad is ook betrokken bij dit onderzoek. Ook de motie-Van Meenen/Rog over de verbetering van de salarispositie en carrièrepaden van basisschoolleerkrachten⁵ vormde aanleiding voor het onderzoek. In die motie wordt de regering verzocht 'te onderzoeken of en op welke wijze verantwoord een deel van de middelen uit de prestatiebox PO per 2020 aangewend kan worden voor een verdere verbetering van de salarispositie en carrièrepaden van basisschoolleerkrachten'.

In het voorliggende rapport presenteren we de resultaten van het uitgevoerde onderzoek. We schetsen hieronder eerst kort de ontwikkelingen rond de prestatiebox. Daarna gaan we in op de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet.

1.2 Context prestatiebox

Regeling prestatiebox

Via de huidige Regeling prestatiebox primair onderwijs 2015-2020 verstrekt de minister per schooljaar aan schoolbesturen bijzondere bekostiging voor het realiseren van de afspraken

- enerzijds ten aanzien van de vier actielijnen uit het Bestuursakkoord PO 2014-2020:
 1. talentontwikkeling door uitdagend onderwijs
 2. een brede aanpak voor duurzame onderwijsverbetering
 3. professionele scholen
 4. doorgaande ontwikkellijnen
- en anderzijds in het kader van het programma Cultuureducatie met Kwaliteit.

De bekostiging bestaat uit een bedrag per leerling en wordt uitgekeerd als lumpsum. De via de prestatiebox toegekende middelen kunnen door de schoolbesturen naar eigen inzicht worden ingezet en ook aan andere activiteiten worden besteed. Daarbij kunnen keuzes voor meer structurele, langlopende inzet worden gemaakt en keuzes voor incidentele, kortlopende inzet. De verantwoording over de prestatieboxmiddelen vindt plaats via het jaarverslag van het schoolbestuur. Voor het schooljaar 2018-2019 ontvingen de besturen €191,62 per leerling in de prestatiebox (inclusief een bedrag van €15,15 voor cultuureducatie)⁶. Dat kwam voor het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en speciaal (voortgezet) onderwijs gemiddeld neer op respectievelijk €43.695, €23.840 en €49.485 per school (tabel 1.1).

¹ Regeling prestatiebox primair onderwijs 2015-2020.

² Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, juli 2014.

³ Actualisatie bestuursakkoord PO, juni 2018.

⁴ Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs, juli 2014.

⁵ Tweede Kamer 2018-2019, 35 000 VIII, nr. 68.

⁶ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcr-2018-53093.html>

Tabel 1.1 Prestatieboxmiddelen 2018-2019 per sector

	Totaal toegekend	Gemiddeld per school
bo*	€ 271.307.859	€ 43.695
sbo*	€ 6.508.373	€ 23.840
s(v)o*	€ 13.113.514	€ 49.485

* Bron: DUO open onderwijsdata, Bekostiging primair onderwijs 2018-2019

* Voor het s(v)o zijn via DUO open onderwijsdata geen vergelijkbare bekostigingsgegevens beschikbaar. De in de tabel opgenomen gegevens zijn gebaseerd op een vermenigvuldiging van het bedrag per leerlingen en de totale leerlingaantallen per school (brin) in het s(v)o.

De toekenning van bijzondere bekostiging via een box is niet nieuw. De huidige regeling werd voorafgegaan door eerdere regelingen met deels vergelijkbare of overlappende doelen: de prestatiebox primair onderwijs en de bestemmingsbox (zie hieronder). Ook deze boxmiddelen werden toegekend met doelbestemmingen, maar konden eveneens door de besturen naar eigen inzicht worden ingezet. We wijzen op deze achtereenvolgende regelingen, omdat er voorafgaand aan de huidige regeling prestatiebox al keuzes gemaakt kunnen zijn, die nog altijd doorlopen en uit de achtereenvolgende prestatieboxmiddelen worden betaald (bijvoorbeeld op het gebied van professionalisering, cultuureducatie, onderwijsverbetering).

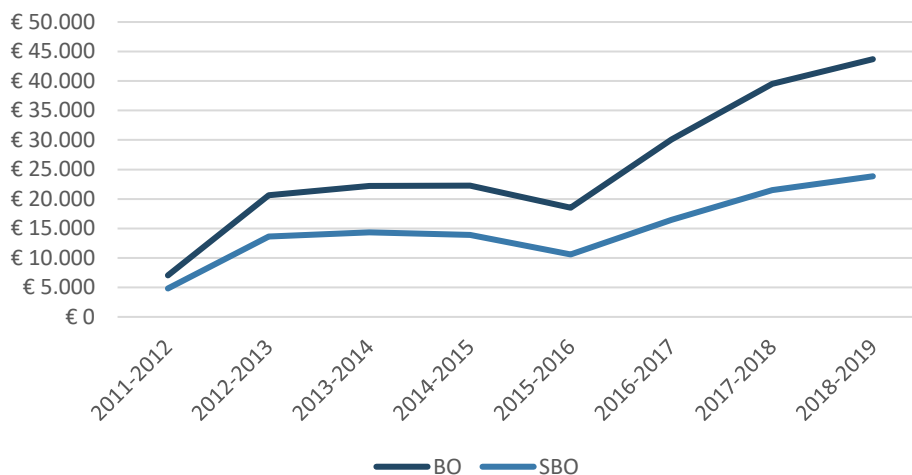
Aan de huidige regeling voorafgaande regelingen

- De Regeling prestatiebox primair onderwijs (die gold van 2012 tot 2015), waarin middelen waren ondergebracht met als doel:
 1. het realiseren van in een bestuursakkoord vastgelegde afspraken ten aanzien van opbrengstgericht werken en professionalisering van leraren en schoolleiders (voor scholen voor bo en sbo);
 2. het realiseren van activiteiten in het kader van opbrengstgericht werken op de onderdelen taal en rekenen, toetsen in relatie tot de voortgangsregistratie en professionalisering van leraren en schoolleiders (voor scholen voor (v)so);
 3. het versterken van de samenhang binnen en de kwaliteit van cultuureducatie.
- De Regeling bestemmingsbox en de Regeling bijzondere bekostiging taal, rekenen en opbrengstgericht werken (die beide golden van 2010 tot 2012).
Via de bestemmingsbox werden middelen toegekend voor personeelskosten in verband met extra activiteiten ter verbetering van de leerprestaties taal en rekenen en voor de daarop aansluitende werkwijze van opbrengstgericht werken. Tevens werden via deze route gelden toegekend voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

De bedragen die via de achtereenvolgende regelingen zijn toegekend zijn in de loop der jaren gestegen: in het basisonderwijs van gemiddeld circa € 7.000 per school in 2011-2012 naar circa € 43.000 in 2018-2019 en in het speciaal basisonderwijs van gemiddeld circa € 5.000 tot circa € 24.000.

Ontwikkeling prestatieboxmiddelen: basisonderwijs en speciaal basisonderwijs

Gemiddeld per school



Bron: DUO open onderwijsdata, Bekostiging primair onderwijs

*Voor het speciaal (voortgezet) onderwijs zijn via DUO open onderwijsdata geen vergelijkbare gegevens beschikbaar.

1.3 Doel van onderzoek en de onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is informatie te verzamelen over de vraag of er verantwoord geld uit de prestatiebox gehaald kan worden voor andere doeleinden (bijvoorbeeld verbetering van salarispositie en carrièrepaden). Daarvoor is inzicht nodig in hoe de middelen zijn ingezet, of er daarbij sprake is van langlopende, structurele verplichtingen en wat de consequenties zijn van een eventueel andere besteding van de middelen. Voor het onderzoek zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Waaraan worden op dit moment de ontvangen prestatieboxmiddelen uitgegeven? Hoe wordt het budget over de verschillende uitgavenposten verdeeld?
2. In hoeverre is er sprake van incidentele, kortlopende inzet of van meer structurele, langlopende inzet? In hoeverre is daarbij sprake van inzet en aangegane doorlopende verplichtingen voor personeel (bijvoorbeeld extra personeel, formatie, inhuur) of voor materieel (bijvoorbeeld ICT, leermiddelen, werkomgeving)?
3. Welke keuzes maken verschillende soorten besturen als zij minder (naar eigen inzicht besteedbare) prestatieboxmiddelen zouden ontvangen? Welke gevolgen hebben die keuzes voor de verbetertrajecten op de actielijnen van het sectorakkoord?
4. Welke effecten verwachten de schoolbesturen van de verschuiving van middelen uit de prestatiebox naar andere (niet vrij te besteden) doelen? Wegen de verwachte effecten op tegen de gevolgen voor de verbetertrajecten?

1.4 Onderzoekopzet

Deskresearch, deskundigeninterviews, jaarverslagen

In de eerste fase van het onderzoek is relevante achtergrondinformatie verzameld om een eerste beeld te krijgen van de bestedingskeuzes van de besturen en de relevante verschillen die zich daarbij voordoen. Deze informatie is vooral gebruikt als input voor het opstellen van instrumenten voor de volgende onderzoeksfase.

- **Deskresearch**

Het onderzoek is gestart met een deskresearch waarin relevante documenten en onderzoeksresultaten zijn geïnventariseerd. Daarbij is gekeken naar de uitkomsten van de monitor bestuursakkoord po die we hebben uitgevoerd en naar de dashboards over de voortgang op de acties daaruit.

- *Interviews*

Tegelijkertijd zijn er in deze fase telefonische interviews gehouden met sleutelinformanten OCW en de PO-Raad en met enkele besturen uit het netwerk van de PO-Raad. In de gesprekken zijn alle onderzoeksvragen aan de orde gesteld.

- *Tekstmining jaarverslagen*

Daarnaast zijn met behulp van tekstmining jaarverslagen over 2018 geanalyseerd op informatie over de bestedingskeuzes. Doel daarvan was een eerste inventarisatie van bestedingsvarianten bij die besturen die daar informatie over hebben opgenomen in hun jaarverslag. Daarbij is na enige oriëntatie in eerste instantie gericht gezocht op de zoekterm prestatiebox. Vervolgens is in een selectie van jaarverslagen waarin de zoekterm veel voorkwam, de context onderzocht waarin die zoekterm voorkwam en de precieze informatie die er werd gegeven. De informatie gaf een eerste beeld van de bestedingskeuzes en is gebruikt voor het maken van de antwoordcategorieën van de quickscan in de volgende stap van het onderzoek.

Inventarisatie: quickscan onder besturen

De volgende onderzoeksstap was erop gericht informatie te verzamelen voor een breed en representatief beeld van de bestedingskeuzes van de besturen en hun beleidskeuzes bij een eventueel andere besteding van het budget. Op basis van de onderzoeksvragen en de bevindingen uit de eerdere onderzoeksstappen is een voorgedeede, eenvoudig te beantwoorden vragenlijst opgesteld. In deze vragenlijst kwam aan de orde:

- de gekozen huidige bestedingen;
- de fase waar de ingezette trajecten uit het bestuursakkoord zich in bevinden;
- de benutting van het budget (geheel of deels);
- het aandeel van de bestedingen op bestuurs- en op schoolniveau;
- (het aandeel van) de kortlopende en langlopende (incidentele en structurele) bestedingsposten;
- de verwachte beleidskeuzes bij een eventuele inkrimping van het budget.

Alle po-besturen zijn benaderd voor deelname aan het onderzoek. Uiteindelijk hebben tweehonderd besturen de vragenlijst geheel of gedeeltelijk ingevuld, dat is 20,6 procent van de populatie. Tabel 5.1 in de bijlage geeft een overzicht van de respons naar soort primair onderwijs, grootte van bestuur, denominatie en regio. Een vergelijking met de populatie liet zien dat in dit onderzoek de grotere besturen enigszins oververtegenwoordigd zijn, en daarmee samenhangend dat het gemiddelde bedrag dat besturen uit de prestatiebox ontvingen in 2018 hoger ligt dan in de populatie. Controle van de resultaten met toepassing van een correctieweging voor bestuursomvang levert echter nauwelijks andere resultaten op. Omdat uit het onderzoek verder blijkt dat de prestatieboxmiddelen (grotendeels) op schoolniveau worden ingezet, lijkt de grootte van een bestuur niet of weinig van invloed op de bestedingskeuzes. Daarom is ervoor gekozen om af te zien van weging van de resultaten.

Verdieping door interviews

In de laatste fase van het onderzoek is een kwalitatieve verdiepingsslag gemaakt door telefonische interviews met vertegenwoordigers van een selectie van besturen. Doel was om een preciezer inzicht te krijgen in de invulling, uitvoeringsfase en effecten van de verschillende bestedingskeuzes tegen de achtergrond van de context van het bestuur. We waren daarbij niet op zoek naar goede voorbeelden, maar naar een beter en preciezer beeld van de huidige besteding van de prestatieboxmiddelen enerzijds en van de omvang en de impact van de consequenties van een overheveling van het budget anderzijds. Op basis van de resultaten van de quickscan en de analyse van de jaarverslagen is een selectie gemaakt van besturen voor de verdiepingsslag. In totaal hebben 29 besturen deelgenomen aan de telefonische interviews, variërend van kleine tot grotere besturen. In de interviews hebben we de antwoorden op de quickscan en de beschikbare informatie uit het jaarverslag verdiept en gepreciseerd.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Inzet prestatie- boxmiddelen

2

2 Inzet prestatieboxmiddelen

2.1 Registratie inzet en kosten

Om een indicatief inzicht te krijgen in de mogelijke bestedingsposten waaraan de prestatieboxmiddelen door de besturen zijn uitgegeven zijn in de voorbereidingsfase van het onderzoek jaarverslagen geanalyseerd. Daartoe hebben we met behulp van tekstmining 999 jaarverslagen van besturen in het primair onderwijs over 2018 onderzocht op het voorkomen van de term 'prestatiebox'. In 770 jaarverslagen komt de term 'prestatiebox' minstens één keer voor, dat is in 77 procent van alle bestudeerde jaarverslagen.

Om daaruit een eerste beeld te krijgen van de inzet van de prestatieboxmiddelen is van een gerichte steekproef van 126 jaarverslagen waarin de term vaak (vijf keer of meer) voorkomt de tekst nader geanalyseerd. Hierbij is gekeken of er informatie in staat over waar het geld uit de prestatiebox in 2018 aan is uitgegeven en welke bedragen daaraan verbonden waren. Deze nader bestudeerde verslagen zijn van zowel grote als kleine besturen naar aantal leerlingen, scholen en ontvangen prestatieboxmiddelen. In 14 van deze 126 jaarverslagen (11%) wordt alleen genoemd hoeveel geld besturen vanuit de prestatiebox hebben ontvangen. In de overige jaarverslagen wordt wel vermeld waar ze de middelen aan hebben uitgegeven. Dat varieert van het noemen van brede thema's waarin is geïnvesteerd tot concrete kostenposten inclusief bedragen. Dat laatste is echter zeldzaam: uitgegeven bedragen zijn in slechts acht van de 126 jaarverslagen teruggevonden. In de interviews geeft een groot deel van de respondenten daarover aan dat ze hun uitgaven op dit niet-geoordeelde budget niet zo gespecificeerd registreren en in hun jaarverslag (kunnen) opnemen. Er zijn dan ook maar enkele respondenten die in hun jaarverslag een uitgavebedrag aan de activiteiten in het kader van het bestuursakkoord koppelen. Navraag in de interviews leert dat dat bedrag dan vaak ook nog is opgebouwd uit andere middelen dan de prestatiebox alleen en daar niet op is terug te voeren.

De geïnterviewde bestuurders zeggen dat er op scholen en binnen besturen interne beleidsafspraken worden gemaakt aan de hand van de ambities van de actielijnen van het bestuursakkoord en op basis daarvan activiteiten worden gepland. Daar worden ook budgetten voor begroot, vanuit een lumpsumgedachte, dus er worden geen concrete financieringsbronnen aan gekoppeld. Slechts een enkel bestuur zegt een rechtstreekse koppeling aan de prestatieboxmiddelen te maken. Enkele geïnterviewden wijzen erop dat zij de uitgaven wel terug zouden kunnen vinden via de specifieke begrotingscijfers van de scholen, waar bij hen de link met de middelen wel wordt gemaakt. Dat zou echter een intensieve administratieve zoektocht vragen.

In de meeste gevallen wordt er in de bestudeerde selecte steekproef van jaarverslagen (met informatie over de prestatiebox) in beschrijvende zin wel iets gezegd over de doelen en activiteiten waarvoor de middelen zijn ingezet. Daarbij kwamen we korte of langere passages tegen waarin de specifieke activiteiten per bestuur zijn samengevat of per aangesloten school zijn weergegeven. Dit illustreert meteen het verschil dat er tussen besturen kan bestaan en waar we later op terugkomen: besturen waar meer centrale afspraken worden gemaakt over de trajecten waarvoor de prestatieboxmiddelen worden ingezet en besturen waar de aangesloten scholen geheel eigen keuzes kunnen maken. De inzet op centraal of schoolniveau is afhankelijk van de sturingsfilosofie van het schoolbestuur.

De thema's waarin is geïnvesteerd met de middelen uit de prestatiebox worden in deze jaarverslagen vaak gelinkt aan de vier lijnen van het Bestuursakkoord po: talentontwikkeling door uitdagend onderwijs, een brede aanpak voor duurzame onderwijsverbetering, professionele scholen en doorgaande ontwikkellijnen. Schoolbesturen benoemen bijvoorbeeld dat ze met de middelen aan de slag zijn gegaan met: opbrengstgericht werken, projecten rondom wetenschap en techniek of cultuureducatie, plusklassen, het gebruik van ICT in het onderwijs en het verbeteren van de ICT-vaardigheden van het personeel of het ontwikkelen van een doorgaande leerlijn. Voorbeelden van concrete kostenposten die gefinancierd zijn met de middelen uit de prestatiebox zijn:

- (extra) inzet van personeel (coördinatoren, specifieke taken, maar ook extra ondersteuning en formatie);
- vrijroosteren van personeel (voor scholing, bijvoorbeeld faciliteren ontwikkelgroepen, audits);
- inhuur van externe specialisten en adviseurs;
- aanschaf of onderhoud van ICT-hardware en -software;

- aanschaf van leermiddelen;
- bekostiging van culturele activiteiten;
- inkoop of bekostiging van scholing (teamscholing, individuele leraren, schoolleiders, bestuurders, toezichthouders, eigen academies).

De informatie uit de jaarverslagen is gebruikt voor het opstellen van de quickscan onder alle besturen. Daarnaast is een deel van de besturen op basis van de in de jaarverslagen gevonden informatie geselecteerd voor een verdiepend telefonisch interview.

2.2 Inzet prestatieboxmiddelen in relatie tot het bestuursakkoord PO

Schoolbesturen en scholen hebben de ambities en actielijnen uit het bestuursakkoord vertaald naar concrete doelstellingen voor zichzelf. Hierbij konden ze eigen keuzes maken hoe en op welke lijnen uit het bestuursakkoord ze de prestatieboxmiddelen zouden inzetten of, als scholen al eerder aan bepaalde actielijnen werkten, om het geld op een andere manier in te zetten. Scholen en schoolbesturen kunnen er ook voor kiezen om bepaalde actielijnen uit het bestuursakkoord te bekostigen met andere middelen dan de prestatieboxmiddelen. Op basis van informatie uit de quickscan (onder 200 besturen) en verdiepende interviews (met 29 besturen) krijgen we een beeld van de lijnen uit het bestuursakkoord waar vanuit de prestatieboxmiddelen op is ingezet en waar binnen die lijnen specifiek het geld aan is besteed. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de lijnen uit het bestuursakkoord po waar met de middelen uit de prestatiebox op kon worden ingezet.

Tabel 2.1 Actielijnen bestuursakkoord po

Lijn 1: Talentontwikkeling
1a. Digitale leermiddelen en ICT-vaardigheden leraren
1b. Passend aanbod voor alle leerlingen (talenten, passend onderwijs, zittenblijvers)
1c. Brede vorming voor alle leerlingen (cultuureducatie of wetenschap en techniek)
Lijn 2: Duurzame onderwijsverbetering
2a. Planmatige cyclus van kwaliteitszorg en verbetering kwaliteit zwakke scholen
2b. Verbeteren kwaliteit bestuurlijk handelen
2c. Verbeteren en gebruiken sturingsinformatie en verantwoordingsinstrumenten
Lijn 3: Professionele scholen
3a. Versterken (o.a. didactische en differentieervaardigheden) startende en zittende leraren
3b. Versterken onderzoekende vaardigheden en benutten kennis en onderzoek
3c. Breed samengestelde teams (hbo-master of wo-opgeleid)
3d. Versterken kwaliteit van schoolleiders (registratie schoolleidersregister, schoolleidersopleiding)
Lijn 4: Doorgaande ontwikkellijnen
4a. Gezonde kinderen die meer bewegen
4b. Verbeteren doorgaande leerlijnen po-vo

In 2018 zijn deze actielijnen uit het bestuursakkoord geactualiseerd.⁷ Zo is de aandacht binnen lijn 3 bijvoorbeeld verschoven van het verbeteren van vaardigheden van leraren naar het verbeteren van het strategisch personeelsbeleid en zijn de doelstellingen uit lijn 2 aangepast aan het vernieuwde toezichtkader van de inspectie. Voor dit onderzoek hanteren we de oorspronkelijke indeling in actielijnen zoals gepresenteerd in tabel 2.1.

Tabel 2.2 laat zien welke activiteiten uit het bestuursakkoord PO besturen de afgelopen jaren hebben bekostigd met middelen uit de prestatiebox. Op basis van de quickscan blijkt dat de meeste besturen de middelen hebben ingezet voor het versterken van de vaardigheden van startende en zittende leraren, het creëren van een passend aanbod voor alle leerlingen (talenten, passend onderwijs, zittenblijvers), het versterken van de kwaliteit van schoolleiders, het gebruikmaken van digitale leermiddelen, het verbeteren van de ICT-vaardigheden van leraren en het realiseren van een brede vorming voor alle

⁷ Actualisatie bestuursakkoord PO, juni 2018.

leerlingen (wetenschap en techniek of cultuureducatie). Minder besturen hebben de prestatieboxmiddelen besteed aan het creëren van breed samengestelde teams: teams waarin onderwijspersoneel een hbo-master of wo-diploma heeft.

Tabel 2.2 Besteding prestatieboxmiddelen aan activiteiten bestuursakkoord (N=200)*

Lijn bestuursakkoord	%
Lijn 3a: Versterken (o.a. didactische en differentiatie)vaardigheden startende en zittende leraren	70,0%
Lijn 1b: Passend aanbod voor alle leerlingen	69,5%
Lijn 3d: Versterken kwaliteit schoolleiders	66,0%
Lijn 1a: Digitale leermiddelen en ICT-vaardigheden leraren	66,0%
Lijn 1c: Brede vorming voor alle leerlingen	63,5%
Lijn 2b: Verbeteren kwaliteit bestuurlijk handelen	49,5%
Lijn 2a: Planmatige cyclus van kwaliteitszorg en verbetering zwakke scholen	45,5%
Lijn 3b: Versterken onderzoekende vaardigheden en benutten kennis en onderzoek	42,0%
Lijn 2c: Verbeteren en gebruiken sturingsinformatie en verantwoordingsinstrumenten	41,5%
Lijn 4b: Verbeteren doorgaande leerlijnen po-vo	37,5%
Lijn 4a: Gezonde kinderen die meer bewegen	35,5%
Lijn 3c: Breed samengestelde teams	22,0%

* Meerdere antwoorden mogelijk.

Op basis van de interviews en informatie uit jaarverslagen hebben we een beter beeld gekregen van waar besturen binnen elke lijn uit het bestuursakkoord de prestatieboxmiddelen aan hebben besteed. Hieronder lichten we de veelheid aan activiteiten die daaruit naar voren kwam per lijn kort toe.

Lijn 1a: Meer gebruikmaken van digitale leermiddelen en het verbeteren van ICT-vaardigheden van leraren

Besturen hebben binnen deze lijn geld uit de prestatiebox besteed aan de aanschaf van ICT-hardware als iPads, Chromebooks, digiborden en laptops. Ook is er geïnvesteerd in software: digitale lesmethodes, leerlingvolgsystemen of digitale portfolio's. Een aantal besturen hebben één of meer ICT-coördinatoren aangesteld die leerkrachten kunnen begeleiden, adviseren en trainen in het inzetten van ICT in de klas. Zowel de inzet van deze coördinatoren als hun scholing is door besturen bekostigd met middelen uit de prestatiebox. Ook scholing van leerkrachten op gebied van ICT-vaardigheden wordt hiervan bekostigd: zowel het vrij roosteren van deze leerkrachten als (in sommige gevallen) inhuur van externen voor training. Enkele schoolbesturen doen ook mee in regionale en landelijke projecten rondom de inzet van ICT in de klas, waarvoor leerkrachten worden gefaciliteerd met de prestatieboxmiddelen.

Lijn 1b: Passend aanbod voor alle leerlingen (toptalenten, passend onderwijs, zittenblijvers)

Om alle leerlingen een passend aanbod te bieden investeren veel besturen met behulp van de prestatiebox in het aanstellen en scholen van verschillende specialisten, zoals specialisten op gebied van taal en rekenen, hoogbegaafdheid, dyslexie, gedragsspecialisten en intern begeleiders. Ook scholing van leerkrachten op deze thema's wordt gefinancierd met middelen uit de prestatiebox, zowel de inkoop van scholing als het vrij roosteren hiervoor. Binnen een aantal besturen wordt deze training gegeven door de interne specialist. Een aantal besturen hebben voor leerlingen met een speciale behoefte, zowel talenten als leerlingen die meer ondersteuning nodig hebben, extra personeel aangesteld om in kleine groepjes te werken. Het gaat dan bijvoorbeeld om een leerkracht die deeltijd voor een plusklas staat of een extra onderwijsassistent om leerlingen te begeleiden. Daarnaast wordt er vanuit deze lijn geïnvesteerd in lesmaterialen voor bijvoorbeeld hoogbegaafden, leerlingen met dyslexie of lesmateriaal vanuit het gedachtegoed van meervoudige intelligentie. Ten slotte zijn er ook besturen die extern ondersteund worden in het realiseren van passend onderwijs en dit bekostigen met de prestatieboxmiddelen.

Lijn 1c: Brede vorming voor alle leerlingen

In het kader van brede vorming is er geïnvesteerd in cultuureducatie en techniekonderwijs. Vanuit de prestatieboxmiddelen worden bijvoorbeeld excursies bekostigd naar musea, theaters of techniekcentra, externen ingehuurd om cultuur- en technieklessen te verzorgen, lesmaterialen aangeschaft en leerkrachten geschoold. Sommige besturen hebben met het budget een cultuurcoördinator aangesteld die

verantwoordelijk is voor het cultuurprogramma op de school. Deze kosten worden soms gedeeld met andere schoolbesturen in de regio. Ook de scholing van deze coördinator wordt dan bekostigd uit de prestatieboxmiddelen. Naast investeringen op gebied van cultuur en techniek investeren besturen ook op andere manieren in de brede vorming van hun leerlingen, bijvoorbeeld door tijd te investeren in het begeleiden van een leerlingenaad of het inzetten van een *native speaker* bij de Engelse les.

Lijn 2a: Ontwikkelen en benutten van een planmatige cyclus van kwaliteitszorg en het verbeteren van de kwaliteit van (zeer) zwakke scholen.

Om de kwaliteit van scholen te waarborgen worden de prestatieboxmiddelen onder andere ingezet voor het ontwikkelen en verbeteren van kwaliteitsbeleid en kwaliteitsplannen. Hiervoor worden soms externen ingehuurd of interne projectleiders ingezet en leerkrachten gefaciliteerd. Ook investeren een aantal besturen met behulp van de prestatieboxmiddelen in het organiseren van audits: auditoren worden aangesteld en opgeleid en leerkrachten moeten soms worden vrijgeroosterd om dit voor te bereiden. Verder wordt met het budget geïnvesteerd in de aanschaf van kwaliteitsinstrumenten, zoals Werken met Kwaliteit. Ten slotte wordt er binnen deze lijn met de prestatieboxmiddelen door een aantal besturen geïnvesteerd in de aanstelling en scholing van medewerkers onderwijs en kwaliteit, dit geldt dan met name voor de wat grotere onderwijsbesturen die meerdere scholen onder hun hoede hebben.

Lijn 2b: Verbeteren kwaliteit bestuurlijk handelen

Om de kwaliteit van het bestuurlijk handelen te verbeteren, investeren een aantal besturen in het organiseren van visitaties met schoolbesturen in de regio. Deze tijdsinvestering wordt dan bekostigd met de middelen uit de prestatiebox. Een aantal besturen huren externen in om bestuurders begeleiding en advies te geven als het gaat om bestuurlijk handelen. Ook het bezoeken van studiedagen en congressen wordt bekostigd met de prestatieboxmiddelen.

Lijn 2c: Verbeteren en gebruiken sturingsinformatie en verantwoordingsinstrumenten

Met behulp van de prestatieboxmiddelen hebben een aantal besturen geïnvesteerd in (nieuwe) leerlingvolgsystemen. Ook hebben sommige besturen externe ondersteuning ingekocht bij het inrichten van dashboards op basis van cijfers.

Lijn 3a: Versterken (o.a. didactische en differentiatie)vaardigheden van startende en zittende leerkrachten

De begeleiding van startende leerkrachten wordt bij veel besturen (deels) bekostigd met middelen uit de prestatiebox: startende leerkrachten worden bijvoorbeeld gefaciliteerd om intervisie of training te volgen. Ook wordt er geïnvesteerd in het aantrekken of intern opleiden van coaches die startende leerkrachten begeleiden, adviseren en observeren. Dit kunnen leerkrachten of directeuren zijn die deels met deze taak zijn belast, of bovenschoolse coaches die zich hier fulltime mee bezighouden. Ook worden de coaches in sommige gevallen extern ingehuurd vanuit een adviesbureau. Besturen investeren ook in professionalisering van huidig personeel, in de vorm van individuele training of training in teamverband. Zowel het vrijroosteren van de leerkrachten als het inkopen van de trainingen worden dan bekostigd met de prestatieboxgelden. Leerkrachten worden bijvoorbeeld getraind in passend onderwijs, montessori-onderwijs, opbrengstgericht werken, weerbaarheid of klassenmanagement. Ook de tijdsinvestering voor collegiale visitaties en intervisies wordt vaak bekostigd uit de prestatiebox. Een aantal besturen beschikken over een bovenschoolse academie waarvoor een aantal andere uitgaven worden gefinancierd met de prestatieboxmiddelen: de aanstelling van een coördinator voor de academie, aanschaf en onderhoud van systemen om personeel in te laten schrijven op trainingen en tijd van intern personeel om trainingen te verzorgen.

Lijn 3b: Versterken onderzoekende vaardigheden van leraren en benutten van kennis en onderzoek voor het verbeteren van het onderwijs

Op gebied van onderzoek worden leerkrachten en directeuren getraind in onderzoekende vaardigheden, met name hoe gegevens kunnen worden geanalyseerd, geïnterpreteerd en benut voor de verbetering van het onderwijs. In sommige besturen wordt ook gewerkt in kenniskringen aan dit thema. Zowel de vrijroostering van leerkrachten als in enkele gevallen externe inhuur van trainers of adviseurs worden dan bekostigd met de prestatieboxmiddelen. Een aantal besturen investeren bewust in leerkrachten

met een masterdiploma en verwachten dat zij een voortrekkersrol nemen als het gaat om onderzoek. Ook worden kwaliteitsmedewerkers binnen sommige besturen (deels) bekostigd, zij houden zich bezig met het analyseren en benutten van verschillende gegevens.

Lijn 3c: Breed samengestelde schoolteams (wo-bachelor, hbo-master)

Een aantal besturen hebben hbo-Masteropleidingen die door leerkrachten zijn gevolgd gefinancierd met middelen uit de prestatiebox, als deze buiten de financiering van de lerarenbeurs vielen.

Lijn 3d: Versterken van de kwaliteit van schoolleiders

Besturen investeren met behulp van de prestatieboxmiddelen in de kwaliteit van schoolleiders door het bekostigen van schoolleidersopleidingen, trainingen op gebied van leiderschap, deelname aan conferenties, (her)registratie in het schoolleidersregister of het reserveren van tijd voor intervisies of netwerken.

Lijn 4a: Gezonde kinderen die meer bewegen in en rondom schooltijd

Om te zorgen dat kinderen gezond zijn en meer bewegen rondom schooltijd wordt er vanuit de prestatieboxmiddelen geïnvesteerd in bewegingsonderwijs. Leerkrachten volgen scholing op dit gebied, zowel de inkoop als vrijroostering hiervoor moeten worden bekostigd. Binnen een aantal besturen worden vakleerkrachten gymnastiek aangesteld of externen ingehuurd voor het verzorgen van bewegingslessen. Ook worden er verschillende na- of buitenschoolse activiteiten gefinancierd met de prestatiebox, zoals clinics of sporttoernooien. Hiervoor worden materialen of mensen ingezet. Een enkel bestuur investeert met behulp van de middelen uit de prestatiebox ook in het verzorgen van gezond eten op school, zoals een lunch of gezonde tussendoortjes.

Lijn 4b: Verbeteren doorgaande leerlijnen po-vo

De prestatieboxmiddelen worden in het kader van doorgaande ontwikkellijnen onder andere ingezet voor externe scholing gezamenlijk met het voortgezet onderwijs. Daarnaast worden leerkrachten vrijgevoerd om voorafgaand te zorgen voor een warme overdracht van leerlingen naar het voortgezet onderwijs of, als leerlingen eenmaal in de brugklas zitten, overleg te voeren met de betrokken mentor. Bij een aantal besturen wordt een intern begeleider ingezet om brugklastraining te verzorgen of een medewerker kwaliteit om doorstroomgegevens te analyseren. Ook deze inzet wordt (deels) bekostigd met middelen uit de prestatiebox. Ten slotte is een enkel bestuur ook bezig met het ontwikkelen van een doorgaande leerlijn 10-14. De externe begeleiding hierin en de tijdsinvesteringen worden bekostigd uit de prestatieboxmiddelen.

Aan besturen is in de quickscan niet alleen gevraagd in welke activiteiten zij investeren, maar ook de mate waarin zij dat doen. Tabel 2.3 geeft een overzicht van de activiteiten uit het bestuursakkoord po waar besturen verhoudingsgewijs het meeste geld uit de prestatiebox aan hebben besteed en de activiteiten waar verhoudingsgewijs minder geld aan is besteed. Schoolbesturen moesten dit aangeven door de activiteiten waar ze middelen uit de prestatiebox aan hebben besteed te rangschikken van meest besteed naar minst besteed. Hoe lager het rangordenummer, hoe meer geld schoolbesturen verhoudingsgewijs hebben besteed aan de activiteit. Ten opzichte van tabel 2.1 verschuift het beeld dan enigszins: aan sommige activiteiten hebben veel besturen aandacht besteed, maar niet het meeste geld uitgegeven. Schoolbesturen hebben verhoudingsgewijs het meeste geld uit de prestatiebox uitgegeven aan het creëren van een passend aanbod voor alle leerlingen, het inzetten op digitale leermiddelen, het verbeteren van de ICT-vaardigheden van leraren en het versterken van de (o.a. didactische en differentiatie)vaardigheden van leraren. Het minste geld is besteed aan activiteiten gericht op gezonde kinderen en bewegen in en rond schooltijd en aan het creëren van een doorlopende leerlijn po-vo.

Tabel 2.3 Rangorde besteding prestatieboxmiddelen naar activiteit bestuursakkoord (N=162)

Lijn bestuursakkoord	Gemiddeld rangordnummer
Lijn 1b: Passend aanbod voor alle leerlingen	2,3
Lijn 1a: Digitale leermiddelen en ICT-vaardigheden leraren	2,6
Lijn 3a: Versterken vaardigheden leraren	2,7
Lijn 2a: Planmatige cyclus van kwaliteitszorg/verbetering zwakke scholen	3,5
Lijn 3b: Versterken onderzoekende vaardigheden en benutten kennis en onderzoek	3,5
Lijn 1c: Brede vorming voor alle leerlingen	3,8
Lijn 3d: Versterken kwaliteit schoolleiders	3,9
Lijn 2b: Verbeteren kwaliteit bestuurlijk handelen	4,0
Lijn 3c: Breed samengestelde teams	4,4
Lijn 2c: Verbeteren en gebruiken sturingsinformatie en verantwoordingsinstrumenten	4,9
Lijn 4a: Gezonde kinderen die meer bewegen	5,4
Lijn 4b: Verbeteren doorgaande leerlijnen po-vo	5,4

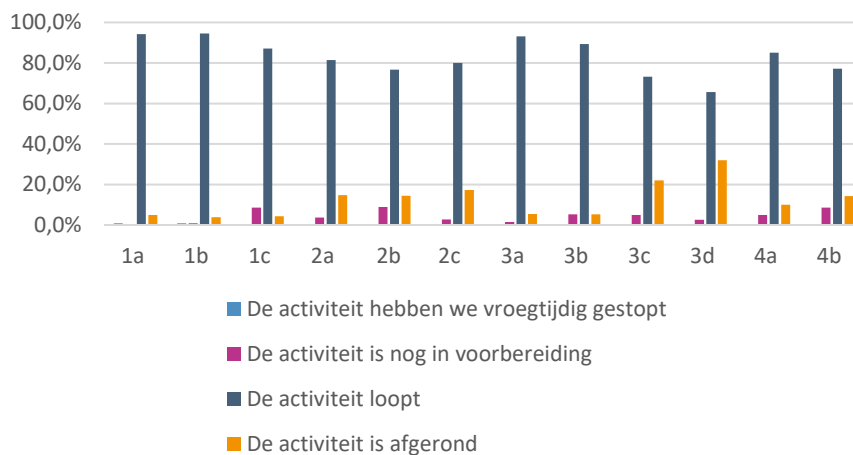
In de quickscan is aan besturen gevraagd in welke fase de verschillende activiteiten uit het bestuursakkoord, waar zij op inzetten met de prestatieboxmiddelen, zich bevinden. Vervolgens is in de interviews om verdere toelichting op deze antwoorden gevraagd.

Figuur 2.1 geeft een overzicht van de fases waar de verschillende activiteiten uit het bestuursakkoord po, bekostigd met middelen uit de prestatiebox, zich in bevinden. Voor alle activiteiten geldt: bij de meeste schoolbesturen lopen deze activiteiten nog. Voor professionalisering geven geïnterviewde besturen bijvoorbeeld aan dat dit een continu proces is, vanwege doorgaande ontwikkelingen in het veld maar ook omdat er constant vervanging van personeel plaatsvindt. Om de kwaliteit op peil te houden zul je moeten blijven investeren in professionalisering, aldus een aantal schoolbesturen. Ook wat betreft investeringen in ICT wordt door een aantal besturen in de interviews aangegeven dat dit een doorlopend proces is: materialen zullen continu vernieuwd moeten worden en ook scholing op dit gebied zal door technologische ontwikkelingen een structurele uitgave zijn.

Bij een deel van de schoolbesturen zijn activiteiten al afgerond, zo blijkt uit de quickscan. Dat geldt met name voor het creëren van breed samengestelde schoolteams en het verbeteren van de kwaliteit van schoolleiders. Een aantal besturen geeft in de interviews bijvoorbeeld aan dat de ratio van masteropgeleide en niet masteropgeleide docenten op dit moment voldoende is of dat de kwaliteit van schoolleiders op peil is door registratie in het schoolleidersregister of het behalen van een opleiding. Maar ook het ontwikkelen en benutten van een planmatige cyclus van kwaliteitszorg, het verbeteren van de kwaliteit van het bestuurlijk handelen of het verbeteren en gebruiken van sturingsinformatie en verantwoordingsinstrumenten zijn voor een aantal besturen afgeronde activiteiten, blijkt uit de quickscan. Een deel van de geïnterviewde besturen geeft aan op dit moment een goed werkende PDCA-cyclus te hebben of structureel te werken met het uitvoeren van audits of analyse van leerlinggegevens. Zij hebben hiervoor de juiste systemen aangeschaft en mensen geschoold. Ten slotte is ook het verbeteren van een doorlopende leerlijn po-vo een activiteit die bij een aantal schoolbesturen al is afgerond. In de interviews wordt bijvoorbeeld aangegeven dat hier duidelijk beleid voor is ontwikkeld.

Bij een kleiner deel van de schoolbesturen zijn activiteiten nog in voorbereiding, dat geldt met name voor het inzetten op brede vorming van leerlingen (wetenschap en techniek of cultuureducatie), het verbeteren van de kwaliteit van het bestuurlijk handelen, het verbeteren van de (o.a. didactische en differentiatie)vaardigheden van startende en zittende leraren, inzetten op gezonde kinderen die meer bewegen en het verbeteren van doorgaande leerlijnen po-vo.

Figuur 2.1 Fase van activiteiten uit het bestuursakkoord PO bekostigd met prestatieboxmiddelen (N=164)*



* Voor een overzicht van de activiteiten behorende bij de nummers, zie tabel 2.1.

2.3 Concrete inzet prestatieboxmiddelen

Naast een beeld van de bestedingen uit de prestatiebox in relatie tot de lijnen uit het bestuursakkoord, krijgen we op basis van informatie uit de quickscan (onder 200 besturen) en verdiepende interviews (met 29 besturen) ook een beeld van:

- de verschillende bestedingskeuzes tussen scholen binnen een bestuur;
- de concrete uitgaven van de prestatieboxmiddelen;
- de mate van incidentele of structurele uitgaven vanuit de prestatiebox.

Gemiddeld zeggen schoolbesturen **97 procent** van het bedrag dat zij in 2018 ontvingen vanuit de prestatiebox te hebben besteed. Uit de interviews blijkt dat besturen die een deel van het bedrag niet hebben besteed, dit hebben gereserveerd voor het opvolgende jaar.

De middelen uit de prestatiebox konden op bestuursniveau of schoolniveau worden besteed. Dit is afhankelijk van de sturingsfilosofie van schoolbesturen. Besturen geven in de quickscan aan dat zij verhoudingsgewijs de meeste middelen op schoolniveau besteden, ongeveer 81 procent. Uit de interviews blijkt dat het per schoolbestuur verschilt hoeveel vrijheid scholen hebben in waar ze de prestatieboxmiddelen aan mogen besteden. Bij sommige schoolbesturen worden scholen vrij gelaten in de besteding en mogen ze volledig eigen keuzes maken. Ze moeten dan wel een duidelijk beleidsplan maken en zich achteraf verantwoorden. Bij andere besturen mogen scholen wel eigen keuzes maken, maar moeten ze zich houden aan de brede koers en strategie van het schoolbestuur. Bij enkele schoolbesturen worden de gelden vooral centraal ingezet voor bijvoorbeeld bovenscholse coördinatoren, een bovenscholse academie of centrale inkoop van training. Het geld uit de prestatiebox wordt dus wel altijd in de school besteed, ook als de beslissing over besteding van de middelen op meer centraal niveau ligt.

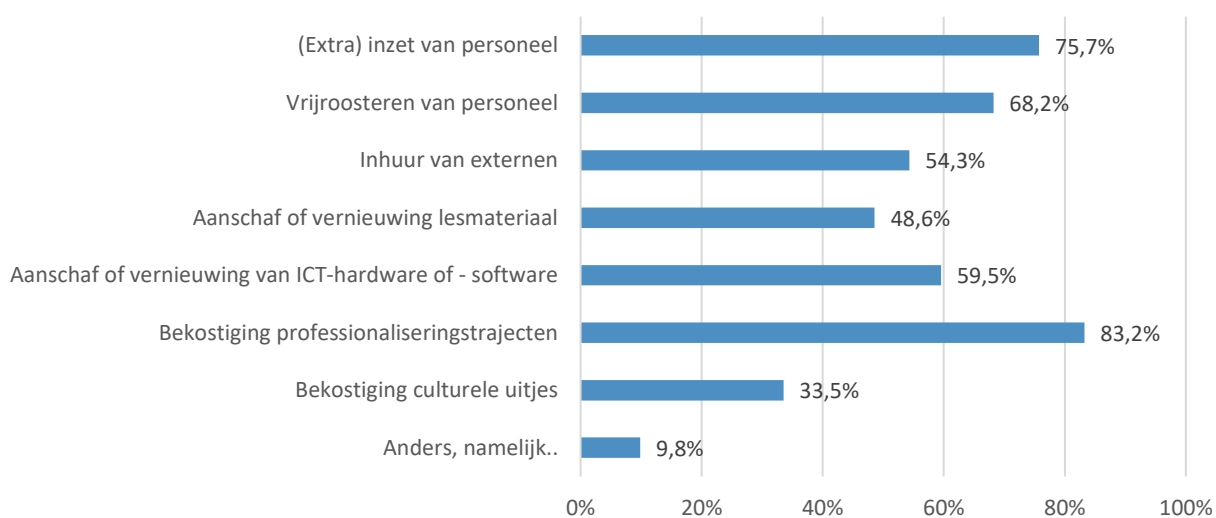
Bij besturen waar scholen vrije keuze hebben in waar ze de middelen voor inzetten, zien besturen ook verschillen tussen wat scholen met het geld doen, zo blijkt uit de interviews. Dit is vaak afhankelijk van de doelgroep, het profiel, de leerkrachtpopulatie, de visie en de kwaliteit van de school. Een aantal scholen kan bijvoorbeeld meer inzetten op het verbeteren van de basiskwaliteit, terwijl andere scholen vanuit hun profiel meer willen inzetten op talentontwikkeling of ICT of vanwege hun doelgroep op passend onderwijs. Een school met meer startende leerkrachten zal meer willen inzetten op begeleiding van deze doelgroep.

Aan besturen is in de quickscan gevraagd waar ze de middelen uit de prestatiebox concreet aan hebben besteed (figuur 2.2).⁸ De informatie uit de interviews en jaarverslagen bieden wat meer toelichting bij de

⁸ Er is op algemeen niveau gevraagd naar de concrete inzet van de prestatieboxmiddelen, niet op het niveau van de verschillende activiteiten uit het bestuursakkoord.

verschillende bestedingsposten. De meeste besturen, ongeveer 83 procent, geven aan de middelen te besteden aan de inkoop van professionaliseringstrajecten voor personeel. Ongeveer driekwart van de besturen zet de middelen in voor extra formatie, zoals coördinatoren, leerkrachten voor een plusklas of onderwijsassistenten. Ongeveer 70 procent van de besturen geeft aan dat ze met de middelen onderwijsgevend personeel vrijroosteren zodat zij bijvoorbeeld training kunnen volgen of andere leerkrachten kunnen coachen. Ongeveer 60 procent van de schoolbesturen zet de prestatieboxmiddelen in voor de aanschaf van ICT-hardware of -software zoals chromebooks, digiborden of leerlingvolgsystemen. Verder zetten besturen de middelen nog in voor de inhuur van externen (54%), zoals onderwijsadviseurs of gastsprekers, of de aanschaf of vernieuwing van lesmateriaal (49%). Relatief de minste besturen geven aan de middelen te besteden aan het bekostigen van culturele excursies (34%).

Figuur 2.2 Besteding prestatiebox aan concrete bestedingsposten (N=173)*



* Meerdere antwoorden mogelijk.

Aan besturen is in de quickscan niet alleen gevraagd waar zij de middelen uit de prestatiebox in 2018 concreet aan hebben besteed, maar ook de mate waarin zij dat hebben gedaan.

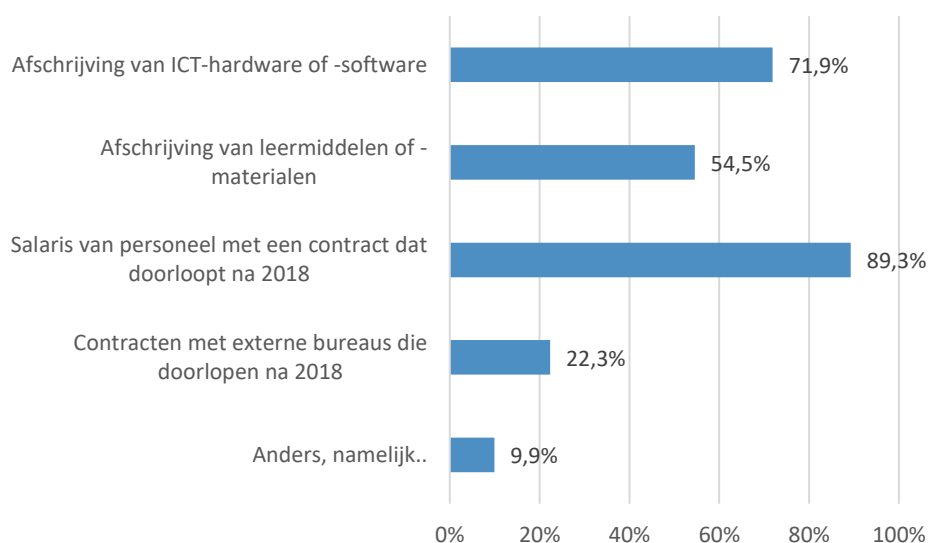
Tabel 2.4 laat zien waar schoolbesturen de meeste middelen uit de prestatiebox aan hebben besteed en waaraan de minste. Schoolbesturen moesten dit aangeven door de concrete bestedingsposten waar ze geld aan besteden te rangschikken van meest besteed naar minst besteed. Hoe lager het rangordenummer, hoe meer geld schoolbesturen verhoudingsgewijs hebben besteed aan de post. Scholen hebben verhoudingsgewijs het meeste geld uit de prestatiebox uitgegeven aan de (extra) inzet van personeel, de aanschaf van ICT-hardware of -software en professionaliseringstrajecten. Relatief het minste geld is uitgegeven aan de bekostiging van culturele excursies.

Tabel 2.4 Rangorde concrete bestedingsposten (N=154)

Concrete bestedingspost	Gemiddeld rangordenummer
(Extra) inzet personeel	2,1
Aanschaf of vernieuwing ICT-hardware of -software	2,3
Bekostiging professionaliseringstrajecten	2,4
Vrijroosteren personeel	2,9
Aanschaf of vernieuwing lesmateriaal	3,5
Inhuur van externen	3,6
Overige kostenposten	3,9
Bekostiging culturele excursies	4,5

In de quickscan is gevraagd naar de mate waarin de prestatieboxmiddelen zijn besteed aan structurele kostenposten, posten waar na 2018 nog doorlopende verplichtingen aan verbonden zijn. Ongeveer **78 procent** van de schoolbesturen geeft aan dat in 2018 een deel van het bedrag dat zij ontvangen uit de prestatiebox is uitgegeven aan structurele kostenposten. Er zijn hierbij geen verschillen tussen verschillende type besturen (denominatie, onderwijssector, grootte) gevonden. Gemiddeld gaat het om **58 procent van het bedrag** uit de prestatiebox dat hieraan is besteed. Figuur 2.3 geeft een overzicht van de verschillende soorten structurele posten waar middelen uit de prestatiebox aan zijn besteed. Van de respondenten die hebben aangegeven geld uit de prestatiebox te hebben besteed aan structurele kostenposten, hebben de meeste besturen geld besteed aan salaris van personeel met een doorlopend contract (89%), bijvoorbeeld leerkrachten van een plusklas of ICT-coördinatoren. De minste besturen hebben geld besteed aan doorlopende contracten met externe bureaus (22%).

Figuur 2.3 Structurele uitgaven prestatieboxmiddelen (N=121)*



* Meerdere antwoorden mogelijk.



Gevolgen van overheveling middelen

3

3 Minder middelen?

In de quickscan (onder 200 besturen) hebben we gevraagd welke bestedingskeuzes de besturen zouden maken als zij de helft minder of helemaal geen vrij te besteden prestatieboxmiddelen meer zouden ontvangen. In de telefonische interviews (met 29 besturen) is vervolgens om meer onderbouwing van deze keuzes gevraagd en doorgevraagd op de gevolgen hiervan voor de ingezette actielijnen, de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van het werk van leerkrachten. Hieronder presenteren we de resultaten.

3.1 Bestedingskeuzes bij minder prestatieboxmiddelen

Tabel 3.1 laat zien welke keuzes besturen zouden maken, in relatie tot actielijnen uit het bestuursakkoord, als zij de helft minder geld vanuit de prestatiebox zouden krijgen. De meeste besturen geven in de quickscan aan dat zij in die situatie op sommige activiteiten uit het bestuursakkoord zouden bezuinigen. Een deel van de besturen zou met een deel van de activiteiten stoppen of bezuinigen op andere onderdelen dan de actielijnen uit het bestuursakkoord. Dit laatste gebeurt vaak wel in combinatie met bezuinigingen op activiteiten uit het bestuursakkoord. Verder zou een deel van de besturen op alle activiteiten bezuinigen. Een kleiner deel van de besturen zou andere keuzes maken, zoals keuzes op basis van hun eigen visie of het geld voor de activiteiten vanuit andere inkomsten bekostigen, of met alle activiteiten uit het bestuursakkoord stoppen.

Tabel 3.1 Bestedingskeuzes bij de helft minder middelen (N=138)*

Keuze	%
Op sommige activiteiten bezuinigen	46,7%
Met een deel van de activiteiten stoppen	33,9%
Bezuinigen op onderdelen buiten het bestuursakkoord	29,6%
Op alle activiteiten bezuinigen	18,9%
Andere keuzes	8,3%
Met alle activiteiten stoppen	2,4%

* Meerdere antwoorden mogelijk.

Tabel 3.2 laat zien welke keuzes besturen zouden maken als zij geen geld meer vanuit de prestatiebox zouden krijgen. De meeste besturen geven in de quickscan aan dat zij in die situatie met een deel van de activiteiten uit het bestuursakkoord zouden stoppen of zouden bezuinigen op onderdelen die buiten het bestuursakkoord vallen, waarbij dat laatste vaak gecombineerd wordt met bezuinigingen op activiteiten of het stopzetten van een aantal activiteiten. Een deel van de besturen zou op alle activiteiten of op sommige activiteiten bezuinigen. Een kleiner deel zou met alle activiteiten stoppen of andere keuzes maken, zoals andere financieringsmiddelen zoeken voor de activiteiten of keuzes maken op basis van hun visie.

Tabel 3.2 Bestedingskeuzes bij geen middelen (N=124)*

Keuze	%
Met een deel van de activiteiten stoppen	37,3%
Bezuinigen op onderdelen buiten het bestuursakkoord	35,3%
Op alle activiteiten bezuinigen	30,4%
Op sommige activiteiten bezuinigen	25,1%
Met alle activiteiten stoppen	13,8%
Andere keuzes	12,0%

* Meerdere antwoorden mogelijk.

In de telefonische interviews werden de keuzes nader toegelicht. Daarbij merken we vooraf op dat een deel van geïnterviewden hierbij zei dat het hier nog om een hypothetische situatie gaat en men eigenlijk geen keuze wilde of kon maken. Verder stelden de besturen dat er elk jaar beleidsplannen worden gemaakt op bestuurs- en schoolniveau. Afhankelijk van het beschikbare budget worden er beleidskeuzes gemaakt voor de activiteiten voor het komende schooljaar. Bij een vermindering van de middelen in de prestatiebox worden er dan nieuwe afwegingen gemaakt ten aanzien van trajecten die nu in het kader van het bestuursakkoord zijn ingezet. Er zullen dan nieuwe prioriteiten worden gesteld en nieuwe

keuzes worden gemaakt. Dat wil niet zeggen dat er zomaar gestopt wordt met de ingezette trajecten. De besturen geven aan dat er zorgvuldige afwegingen gemaakt zullen worden met welke activiteiten ze willen doorgaan, zullen bezuinigen of stoppen. Zoals ze aangeven zijn de trajecten niet zomaar aangegaan, maar bedoeld om het onderwijs te verbeteren. Het zijn zeer bewuste keuzes en het zou volgens besturen zeer vreemd en onterecht zijn als ze zouden besluiten om met alles te stoppen. Temeer daar een deel van de besturen aangeeft dat er doorlopende formatieverplichtingen of afschrijvingsposten zijn. Het zou betekenen dat besturen zowel op ingezette trajecten zouden bezuinigen als op reguliere activiteiten. Een flink deel van de besturen geeft in de interviews aan dat ze met bepaalde onderdelen door zullen gaan en dus ook zullen moeten bezuinigen op andere onderdelen van het onderwijsproces en op formatie. Daarbij wijst men erop dat het grootste deel van de uitgaven personele lasten zijn en dat er aan de materiële lastenkant minder bezuinigingsruimte is.

Als er minder geld beschikbaar is, zullen de besturen dus opnieuw moeten gaan prioriteren. In de quickscan hebben we gevraagd welke bezuinigingskeuzes ze dan als eerste zullen maken op de activiteiten die voortvloeien uit de ambities van het bestuursakkoord.

Tabel 3.3 laat zien op welke activiteiten uit het bestuursakkoord besturen het eerst zouden bezuinigen als zij minder geld zouden krijgen vanuit de prestatieboxmiddelen en op welke activiteiten het laatst. Hoe lager het rangordenummer, hoe eerder besturen op die activiteit zouden bezuinigen. Besturen zouden het eerst bezuinigen op de doorgaande ontwikkellijnen: gezonde kinderen die meer bewegen en het verbeteren van de doorgaande leerlijnen po-vo evenals het verbeteren en gebruiken van sturingsinformatie en verantwoordingsinstrumenten. Besturen zouden het minst snel bezuinigen op het creëren van een passend aanbod voor alle leerlingen en het versterken van de vaardigheden van startende en zittende leraren.

Tabel 3.3 Bezuinigingskeuzes i.r.t. bestuursakkoord (N=147)

Lijn bestuursakkoord	Gemiddeld Rangordenummer
Lijn 4 doorgaande ontwikkellijnen: Gezonde kinderen die meer bewegen in en rondom schooltijd	2,9
Lijn 4 doorgaande ontwikkellijnen: Verbeteren doorgaande leerlijn po-vo	3,0
Lijn 2 duurzame onderwijsverbetering: Verbeteren en gebruiken sturingsinformatie en verantwoordingsinstrumenten	3,0
Lijn 2 duurzame onderwijsverbetering: Verbeteren kwaliteit bestuurlijk handelen (professionalisering bestuur, visitatie, kwaliteitszorg op bestuursniveau)	3,3
Lijn 1 talentontwikkeling: Een brede vorming voor alle leerlingen (aandacht voor wetenschap en technologie en cultuureducatie)	3,4
Lijn 3 professionele scholen: Breed samengestelde schoolteams (wo-bachelors of hbo/wo-masters)	3,5
Lijn 3 professionele scholen: Versterken kwaliteit schoolleiders (schoolleidersopleiding of vergelijkbaar en registratie schoolleidersregister)	3,8
Lijn 3 professionele scholen: Versterken onderzoekende vaardigheden leraren en benutten van kennis en onderzoek voor de verbetering van het onderwijs	4,1
Lijn 1 talentontwikkeling: Meer gebruikmaken van digitale leermiddelen en het verbeteren van ICT-vaardigheden van leraren	4,2
Lijn 2 duurzame onderwijsverbetering: Ontwikkelen en benutten van een planmatige cyclus van kwaliteitszorg en verbetering kwaliteit (zeer) zwakke scholen	4,3
Lijn 1 ontwikkeling: Passend aanbod voor alle leerlingen (toptalenten, passend onderwijs, voorkomen zittenblijven)	4,6
Lijn 3 professionele scholen: Versterken (o.a. didactische en differentiatie)vaardigheden van startende en zittende leraren	4,6

De interviews maken duidelijk dat besturen heel eigen keuzes maken afhankelijk van het belang dat zij of hun scholen hechten aan een specifieke activiteit. Vooropgesteld wordt dat alle activiteiten

weloverwogen zijn ingezet en belangrijk zijn. Vrijwel alle geïnterviewden geven verder aan dat teamontwikkeling in verband met onderwijsvernieuwing (meer leerlinggericht maatwerk, ICT-ondersteund, aandacht voor talenten en brede vorming) nodig blijven en zullen blijven vragen om permanente ontwikkeling. Dit is voor de scholen een doorlopend proces dat niet op kan houden en waarin steeds nieuwe stappen moeten worden gemaakt of (nieuwe) teamleden in moeten worden geschoold. Andere keuzes waar men minder snel op wil bezuinigen hangen sterk samen met het vernieuwende onderwijs, het passende aanbod, en de brede ontwikkeling die men leerlingen wil bieden. Daarbij wordt soms expliciet aangegeven dat men niet wil stoppen met een plusklas of met het aanbod voor cultuureducatie of voor wetenschap en techniek, waarbij anderen stellen dat zij daar noodgedwongen dan toch op zouden moeten bezuinigen. Kwaliteitstrajecten en het verbeteren van sturingsinformatie op bestuursniveau zijn trajecten waar dan vaker op bezuinigd zou worden. Maar, zo wordt aangegeven, daar zijn in de regel wat minder middelen mee gemoeid. Het inzetten op doorgaande ontwikkelijnen of gezonde kinderen zijn ook activiteiten waar besturen vaker op zou bezuinigen, mede omdat daar door schoolbesturen over het algemeen ook minder wordt ingezet.

In de quickscan is niet alleen gevraagd op welke lijnen uit het bestuursakkoord besturen het eerst zouden bezuinigen, maar ook op welke concrete kostenposten. Tabel 3.4 laat zien op welke concrete kostenposten besturen het eerst zouden bezuinigen als zij minder geld uit de prestatiebox zouden krijgen. Hoe lager het rangordenummer, hoe eerder besturen op die kostenpost zouden bezuinigen. Besturen zouden het eerst bezuinigen op inhuur van externen en bekostiging van culturele excursies, en het laatst op de bekostiging van professionaliseringstrajecten

Tabel 3.4 Bezuinigingskeuzes i.r.t. concrete uitgaven (N=150)

Concrete uitgave	Gemiddeld rangordenr.
Inhuur van externen (bv. gastdocent, adviseur)	2,0
Bekostiging culturele excursies	2,1
Overige kostenposten	2,9
Vrij roosteren van personeel (i.v.m. scholing of begeleiding)	3,0
Aanschaf of vernieuwing van ICT-hardware of -software	3,0
Aanschaf of vernieuwing lesmateriaal	3,2
(Extra) inzet van personeel (bv. coördinator, ICT-deskundige, e.d.)	3,3
Bekostiging professionaliseringstrajecten	3,5

3.2 Gevolgen van bestedingskeuzes bij minder prestatieboxmiddelen

In de interviews is ook aan besturen gevraagd wat de gevolgen van het (deels) wegvallen van de prestatieboxmiddelen zouden zijn voor de actielijnen uit het bestuursakkoord, de kwaliteit van het onderwijs en de kwaliteit van het werk. Zoals hiervoor al vermeld vinden de geïnterviewde besturen de genoemde bestedingskeuzes vooralsnog hypothetisch. De trajecten zijn ingezet ter verbetering van de onderwijskwaliteit. De besturen benadrukken dat ze niet zomaar zijn ingezet, maar omdat ze belangrijk zijn voor het verbeteren van het onderwijs en het aanbod aan de leerlingen.

Uit de interviews wordt duidelijk dat besturen bij minder of helemaal geen inkomsten uit de prestatiebox voor een deel zullen bezuinigen op formatie. Dat is zoals veel geïnterviewden zeggen toch de belangrijkste knop om aan te draaien. Dat zal betekenen dat een deel van de nieuw aangestelde taken (coördinatie, begeleiding, ICT-deskundigen, e.d.) weer zal inkrimpen, maar dat er ook bezuinigd zal worden op reguliere formatie. In gevallen waarin er sprake is van doorlopende verplichtingen is dit niet altijd, en zonder extra kosten, mogelijk. Anderen zeggen ook dat er zal worden bezuinigd op materieel. Dit wordt vooral opgemerkt door de besturen waar veel is geïnvesteerd in ICT. Het zal dan betekenen dat er minder materiaal wordt aangeschaft (minder apparatuur, minder digitaal lesmateriaal) en dat materialen minder snel vervangen zullen worden.

Voor de verbetertrajecten op de actielijnen van het sectorakkoord betekent een vermindering van het bedrag vanuit de prestatiebox dat die voor een deel stil zullen komen te liggen. Trajecten waar men mee

door wil gaan zullen minder breed worden ingezet en trager verlopen. De geïnterviewden geven aan dat het door de prestatieboxmiddelen de afgelopen jaren is gelukt om verbeterlagen te maken in het onderwijs. Dat proces zal volgens hen weer worden vertraagd en deels teniet worden gedaan als het budget wegvalt. Het accent verschuift in het onderwijs dan weer meer naar de primaire basisvaardigheden. Besturen zetten veel in op teamscholing en -professionalisering. Dat zijn uitgaven die erop zijn gericht om het personeel vaardigheden bij te brengen voor bijvoorbeeld meer leerlinggestuurd en ICT-ondersteund onderwijs aan leerlingen met verschillende talenten of voor het realiseren van een brede vorming. Ook zijn professionaliseringsactiviteiten gericht op het begeleiden en scholen van startende leraren in het onderwijs dat de school voorstaat. Inleveren op deze professionaliseringsactiviteiten gaat volgens de geïnterviewden ten koste van het gezamenlijk vormgeven aan de onderwijskwaliteit.

Als er bezuinigd wordt en ingeleverd wordt op taken en specifieke begeleidingsfuncties heeft dat consequenties voor de organisatie van het onderwijs. Besturen hebben een deel van de gelden ingezet voor het opzetten van een structuur voor interne professionalisering (bijvoorbeeld in eigen academies), begeleiding, coördinatie (op verschillende vlakken en thema's) of kwaliteitsbeleid, en dergelijke. Ook hierin zullen volgens de geïnterviewden andere keuzes gemaakt worden en nieuwe prioriteiten worden gesteld.

Het verlies van mogelijkheden tot ontwikkeling en professionalisering en van taak- en functiedifferentiatie houdt volgens geïnterviewden een verschraling in van de onderwijsbaan. Zittende en startende leraren verliezen dan het perspectief op een gevarieerde baan en er is een groter risico op uitstroom. Bezuinigingen op de formatie hebben verder direct consequenties voor de groepsomvang en de werkdruk. De inzet van de middelen ter bestrijding van de werkdruk zou dan volgens enkele geïnterviewden weer teniet gedaan worden door een verhoging van de werkdruk langs de andere kant. Met een minder aantrekkelijke onderwijsbaan en een hogere werkdruk zal het volgens de geïnterviewden moeilijker worden om (voldoende) leerkrachten voor het onderwijs vast te houden.

Een hoger lerarensalaris is volgens besturen geen compensatie voor de negatieve effecten van het verminderen of stopzetten van de prestatieboxgelden. De geïnterviewde besturen zien dit dan ook als een zeer oneigenlijke uitruil van middelen. Zij zijn van mening dat scholen al te lang te krappe budgetten toegekend hebben gekregen. De prestatieboxmiddelen zijn dan ook hard nodig voor een duurzaam proces van onderwijsverbetering. Verbetering van salarissen is volgens veel schoolbesturen ook nodig, maar zou nooit gefinancierd moeten worden via een uitruil van deze broodnodige gelden.



Slotconclusies

4

4 Conclusies

Het doel van dit onderzoek was om de huidige inzet van de middelen uit de prestatiebox in kaart te brengen en een beeld te krijgen van de consequenties van het (deels) anders besteden van deze middelen. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies van dit onderzoek samengevat.

Huidige inzet prestatieboxmiddelen

De meeste besturen hebben het geld vanuit de prestatiebox ingezet op lijn 1 en 3 uit het bestuursakkoord: talentontwikkeling en professionele scholen. Bij talentontwikkeling gaat het dan om het inzetten op meer ICT in de klas of betere ICT-vaardigheden van leerkrachten, het creëren van een passend aanbod voor alle leerlingen en het inzetten op cultuureducatie of techniekonderwijs. Uitgaven betroffen met name investeringen in ICT-hardware, het extra inzetten van coördinatoren rondom ICT of hoogbegaafdheid, het inzetten op plusklassen en het bekostigen van culturele excursies. Bij professionele scholen is met name geïnvesteerd in het versterken van de vaardigheden van startende en zittende leraren en schoolleiders door het inkopen van scholing en het vrijroosteren van leerkrachten. De middelen uit de prestatiebox zijn ook, maar in wat mindere mate, ingezet op lijn 2 en 4 uit het bestuursakkoord: inzetten op duurzame verbetering van de kwaliteitszorg, gezondheid en beweging van kinderen en doorgaande ontwikkellijnen po-vo.

Incidentele vs. structurele inzet van de middelen

Het grootste deel van de besturen zegt dat de activiteiten uit het bestuursakkoord waarin ze hebben geïnvesteerd met de prestatieboxmiddelen nog doorlopen na dit jaar. Slechts enkele activiteiten zijn bij sommige besturen afgerond, zoals inzetten op meer masteropgeleiden in een team, het opzetten van een goede kwaliteitscyclus en het verbeteren van de kwaliteit van schoolleiders. Een groot deel van de besturen zet de middelen uit de prestatiebox in op structurele kostenposten waar na dit jaar nog doorlopende verplichtingen aan verbonden zijn. Het gaat dan met name om salaris van personeel of de afschrijving van ICT-hardware.

Bestedingskeuzes bij minder prestatieboxmiddelen

Als besturen de helft minder geld zouden krijgen vanuit de prestatiebox, zouden de meeste besturen op activiteiten uit het bestuursakkoord moeten bezuinigen, soms in combinatie met bezuinigingen op andere onderdelen dan de activiteiten uit het bestuursakkoord. Sommige besturen zouden zelfs met een deel van de activiteiten moeten stoppen. Als besturen helemaal geen geld meer zouden krijgen vanuit de prestatiebox zou een groter deel van de besturen op alle activiteiten uit het bestuursakkoord moeten bezuinigen of zelfs met een deel van de activiteiten moeten stoppen, soms in combinatie met bezuinigingen op andere onderdelen dan de activiteiten uit het bestuursakkoord. Sommige besturen geven zelfs aan dat ze dan met alle activiteiten zouden moeten stoppen. Over het algemeen zouden besturen eerder bezuinigen op lijn 4 (doorgaande ontwikkellijnen) en op onderdelen van lijn 2 (duurzame verbetering van de kwaliteitszorg, met uitzondering van de kwaliteitscyclus) en wat minder snel op het verbeteren van de vaardigheden van leerkrachten en het creëren van een passend aanbod. Dit zijn over het algemeen ook activiteiten die continu doorlopen, waar vaker doorlopende betalingsverplichtingen aan verbonden zijn en waar scholen meer prioriteit aan geven.

Effecten van verschuiving van de prestatieboxmiddelen naar andere doeleinden

Besturen geven aan dat als zij minder geld uit de prestatieboxmiddelen zouden krijgen en daardoor zouden moeten bezuinigen, dit vooral ten koste gaat van het personeel. Bij minder prestatieboxmiddelen zou een deel van de besturen moeten snijden in de formatie voor extra taken en functies, zoals coördinatoren en begeleiders, maar in een aantal gevallen ook in de reguliere formatie. Hierdoor zal er minder aandacht aan specifieke doelgroepen besteed kunnen worden en zullen de klassen groter worden. De werkdruk wordt hiermee voor leerkrachten weer verhoogd. Aangezien een groot deel van de uitgaven van de prestatiebox gaat naar professionalisering van leerkrachten of ander onderwijspersoneel, zal een vermindering van de prestatieboxmiddelen volgens besturen ook ten koste gaan van de kwaliteit van docenten en daarmee van de kwaliteit van het onderwijs. Het beroep van leerkracht wordt hiermee ook minder aantrekkelijk en dit zal niet ten goede komen aan het lerarentekort. Aangezien er bij sommige besturen ook op materiële uitgaven zal moeten worden bezuinigd zullen ICT-hardware of lesmaterialen volgens besturen minder snel worden vervangen.

Afsluitend

Het onderzoek maakt duidelijk dat het niet verantwoord is om de middelen uit de prestatiebox nu heel anders te bestemmen en over te hevelen naar andere doelen, Ze zijn ook de komende jaren nodig. Verbetering van de onderwijskwaliteit is een continu doorlopend proces. Bezuiniging op de middelen en de activiteiten hebben gevolgen voor de ambities. Investerings en activiteiten zullen worden verminderd en het proces van verbetering zal worden vertraagd. In het slechtste geval zullen behaalde resultaten weer teniet worden gedaan als ze minder aandacht krijgen en onvoldoende onderhouden worden. Bovendien zijn er aan de uitvoering van de activiteiten uit het bestuursakkoord structurele kostenposten verbonden, waarmee besturen niet zonder meer kunnen stoppen. Het wegvallen van de middelen zal tot gevolg hebben dat er door besturen vooral bezuinigd wordt op formatie en professionalisering. Hierdoor zal de werkdruk verder worden verhoogd, nemen de ontwikkelingsmogelijkheden af en wordt de aantrekkelijkheid van het beroep van leerkracht minder. Het aantrekken en behouden van goede leerkrachten wordt hiermee bemoeilijkt.

Het inzetten van de middelen uit de prestatiebox voor het verhogen van de lerarensalarissen is geen compensatie voor de negatieve effecten van het verminderen of stopzetten van de prestatieboxgelden. De geïnterviewde besturen zien dit als een zeer oneigenlijke uitruil van middelen.



Bijlage

B

Bijlage – Responsoverzicht quickscan

Tabel 5.1 Responsoverzicht

Soort primair onderwijs	%
Basisonderwijs	73,0%
Speciaal onderwijs	5,5%
Basis- en speciaal onderwijs	21,5%
Grootte van bestuur	
Eenpitter	28,0%
2 t/m 5 scholen	14,5%
6 t/m 10 scholen	20,0%
meer dan 10 scholen	37,5%
Denominatie	
Openbaar	16,7%
Algemeen bijzonder	12,1%
Protestants-christelijk	31,8%
Rooms-katholiek	16,7%
Samenwerking	8,1%
Overig	14,6%
Regio	
Oost	35,0%
West	40,5%
Zuid	15,5%
Noord	9,0%



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl