



Onderwijsmonitor

Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en
middelbaar beroepsonderwijs in beeld

2015

leren/leren 61 (145)
maken opdr 22+23 (146)



Onderwijsmonitor

Deel I

Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld

De tekst van het rapport *Onderwijsmonitor; Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld* is vastgesteld op 3 juni 2015.

Het rapport is op 4 juni 2015 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

DEEL I De rapportage

Rapport in het kort	4
Het dashboard	4
Informatievoorziening aan de Tweede Kamer en verantwoording door schoolbesturen	4
Bestuurlijke reacties	5
Nawoord Algemene Rekenkamer	5
1 Aanleiding en opzet	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Opzet van de rapportage	8
2 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer en verantwoording door de schoolbesturen	10
2.1 Lumpsumbekostiging: bestedingsvrijheid en verantwoordingsplicht	10
2.2 Verantwoordingsinformatie: weinig inzicht in onderwijsprestaties	11
2.3 Geen zicht op de relatie tussen extra publieke middelen en de realisatie van beleidsdoelen	13
2.4 Beleidsinformatie is versnipperd	14
2.5 Stroomlijnen van de informatievoorziening en verbeteren van de transparantie	16
3 Indicatoren en dashboard	18
3.1 Over de selectie van de indicatoren	18
3.2 Set indicatoren voor het dashboard	18
4 Toelichting op de indicatoren in het dashboard	21
4.1 Professionele leraren	21
4.1.1 Bevoegd	21
4.1.2 Bekwaam	22
4.1.3 Professionalisering (scholing en opleiding)	23
4.1.4 Reflectie	23
4.2 Lerende omgeving	23
4.2.1 Peer review	24
4.2.2 Kwaliteit van het team	24
4.2.3 Opbrengstgericht werken	24
4.2.4 Reflectie	25
4.3 Arbeidssatisfactie	25
4.3.1 Tevredenheid over de inhoud van het werk	25
4.3.2 Werkdruk	25
4.3.3 Professionele ruimte	25
4.3.4 Reflectie	25
4.4 Groepsgrootte en -samenstelling	26
4.4.1 Reflectie	26

5	Beschouwingen bij het dashboard en bij de indicatoren	27
6	Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	29
6.1	Bestuurlijke reacties	29
6.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
	Deel II Het dashboard	33
Bijlage 1	Tabel 9.2 Intensiveringen in sector- en bestuursakkoorden (bedragen x € 1 miljoen)	47
Bijlage 2	Governancecodes en ‘verantwoording aan de samenleving’	48
Bijlage 3	Informatie over kwantiteit van leraren als aanvulling op informatie over de kwaliteit van leraren	50
Bijlage 4	Brede publieke verantwoording	53
Bijlage 5	Brede publieke verantwoording in het onderwijs	55
Bijlage 6	Verklarende woordenlijst	56
Bijlage 7	Literatuurlijst	58

Rapport in het kort

Vanaf 2015 wordt door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) extra geld beschikbaar gesteld voor het primair onderwijs (po), voortgezet onderwijs (vo) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Het extra geld is onder meer bedoeld voor de verbetering van de kwaliteit van leraren. De Tweede Kamer heeft aangegeven dat zij de komende jaren geïnformeerd wil worden over de besteding van deze extra middelen en de realisatie van de hiermee beoogde doelen. Vanwege de bekostigingssystematiek en de verantwoordingssystematiek in het onderwijs is het niet mogelijk om een directe koppeling te maken tussen de (extra) middelen en de realisatie van de beoogde doelen. De Algemene Rekenkamer heeft daarom, op verzoek van de Tweede Kamer, een dashboard ontwikkeld dat past bij de bekostigingssystematiek en waarmee de realisatie van de doelen die beoogd zijn met de (extra) middelen gevolgd kan worden.

Het dashboard

Het dashboard biedt zicht op de voorwaarden voor goed onderwijs. Wij delen deze voorwaarden op in vier elementen: het geld, het stelsel, de school en de groep. In dit rapport richten wij ons alleen op dit laatste element, de groep. De extra middelen die de Tweede Kamer ter beschikking heeft gesteld waren vooral bedoeld om ‘in de klas’ terecht te komen en in het bijzonder om aan de professionalisering van leraren te worden besteed. In het dashboard maken wij onderscheid tussen vier voorwaarden voor goed onderwijs die ‘in de klas’ (de groep) van belang zijn: naast professionele leraren ook groeps grootte en -samenstelling, arbeidssatisfactie en lerende omgeving. In het rapport hebben we uitgewerkt waarom dit voorwaarden voor goed onderwijs zijn. Ook beschrijven we met welke indicatoren de stand van zaken gemeten kan worden. De indicatoren zijn gebaseerd op bestaande bronnen en data.

Het dashboard wint aan bruikbaarheid als ook de stand van zaken op de andere drie elementen, het geld, het stelsel en de school, op vergelijkbare wijze inzichtelijk wordt gemaakt. De informatie op het dashboard zou op langere termijn beschikbaar moeten blijven, zodat ook lange termijn effecten gevolgd kunnen worden. Daartoe moeten er duidelijke en meerjarige afspraken gemaakt worden.

Informatievoorziening aan de Tweede Kamer en verantwoording door schoolbesturen

Met de introductie van de lumpsumbekostiging in het onderwijs kregen de schoolbesturen meer bestedingsvrijheid. Tevens werd van hen gevraagd om zich navenant te verantwoorden over hun uitgaven en prestaties. Maar de combinatie van bestedingsvrijheid en de grote variatie in de manier waarop schoolbesturen zich in de praktijk verantwoorden over hun prestaties leidt er toe dat er op macroniveau op dit moment geen directe koppeling tussen middelen en doelen kan worden gelegd. Daarnaast is de beleidsinformatie die de Tweede Kamer ontvangt, bijvoorbeeld via evaluatiestudies, monitors of trendrapporten, erg versnipperd. Daardoor is het ook lastig voor de Kamer om zich op grond van de beleidsinformatie een goed beeld te vormen van de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd. Het zicht op de relatie tussen budgetten, uitgaven en resultaten is dus verdwenen.

Het dashboard met indicatoren dat door ons is ontwikkeld, kan bijdragen aan het stroomlijnen van de beleidsinformatie voor de Kamer en andere belanghebbenden zodat zij eenvoudiger zicht kunnen krijgen op de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd. We bevelen de minister van OCW aan om dit dashboard samen met het dashboard 'kwaliteit van onderwijs' dat het ministerie zelf ontwikkelt, op te nemen op de website 'Trends in beeld'. Daarnaast kan het dashboard schoolbesturen helpen bij het selecteren van de onderwerpen waarover zij managementinformatie verzamelen en verantwoording afleggen aan brede groepen belanghebbenden in hun directe omgeving.

Bestuurlijke reacties

De bewindspersonen van OCW kunnen zich vinden in ons voorstel om een dashboard te introduceren voor het stroomlijnen van beleidsinformatie op macroniveau, maar plaatsen wel enkele kanttekeningen. Zo zijn ze van mening dat de focus in het dashboard zou moeten liggen op output- en/of outcome-indicatoren en dat de set indicatoren eerst bestuurlijk afgestemd moet worden met de sectorraden. Daarnaast geven de bewindspersonen aan dat er veel overlap is tussen de indicatoren uit ons dashboard en indicatoren die momenteel al worden gebruikt voor monitoring van afspraken. Over de indicatoren groeps grootte en leerling-leraarratio zijn de bewindspersonen kritisch, ze vinden het niet gewenst om deze indicatoren als belangrijke voorwaardelijke indicatoren voor onderwijskwaliteit te presenteren.

De bewindspersonen willen onze set eerst nader bekijken en bestuurlijk afstemmen met de sectorraden. De bewindspersonen van OCW hebben de ambitie om een robuust dashboard te ontwikkelen dat een 'foto' is van onderwijskwaliteit in brede zin. Dit dashboard willen zij presenteren en openbaar beschikbaar stellen als breed gedragen stelselmonitor van onderwijskwaliteit. Ze verzoeken de Algemene Rekenkamer om kritisch mee te kijken naar de ontwikkeling van dit dashboard.

De PO-raad en de VO-raad geven beide in hun bestuurlijke reactie aan dat ons dashboard een waardevolle set indicatoren bevat, maar dat deze nog verder ontwikkeld dient te worden en jaarlijks geëvalueerd moet worden. De MBO-raad geeft aan zich niet te herkennen in het dashboard en neemt er afstand van. De MBO-raad adviseert ons het dashboard te beperken tot het po en vo.

Nawoord Algemene Rekenkamer

We constateren dat de bewindspersonen van OCW de ambitie hebben om een 'robuust dashboard' te ontwikkelen dat een foto is van onderwijskwaliteit in brede zin. Dat spoort met de grondgedachte van ons rapport en het verzoek van de Tweede Kamer om onderzoek te doen.

In ons onderzoek leggen we de nadruk op het slim sorteren van reeds beschikbare beleidsinformatie waarmee Kamer, kabinet en sector kunnen volgen wat de voortgang is op diverse indicatoren waartoe de intensiveringen moeten bijdragen. Dit ondersteunt het parlement bij het uitoefenen van het budgetrecht, zonder dat extra vereisten aan de bekostiging en de verantwoording nodig zijn, en zonder dat in bestaande bevoegdheden wordt getreden.

Een combinatie met de brede set indicatoren voor de kwaliteit van onderwijs die het Ministerie van OCW zelf ontwikkelt, past bij de intenties van het dashboard en biedt de

Tweede Kamer een robuuste monitor van (voorwaarden voor) goed onderwijs. Wij zullen met grote belangstelling volgen op welke wijze de monitor van het kabinet verder gestalte krijgt. Indien de Algemene Rekenkamer in de nabije toekomst daaraan een nieuwe bijdrage kan leveren, doen we dat graag.

I Aanleiding en opzet

I.1 Aanleiding

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher¹ en in het begrotingsakkoord 2014 werd extra geld voor het po, vo en het mbo in het vooruitzicht gesteld. De wijze waarop deze middelen ingezet gaan worden, is uitgewerkt in de afspraken in het Nationaal Onderwijsakkoord (NOA), de lererenagenda 2013-2020 (Ministerie van OCW, 2013), cao-afspraken, het sectorakkoord vo (Ministerie van OCW, 2014e) en de bestuursakkoorden voor po en mbo (Ministerie van OCW, 2014d en 2014f). In deze sector- en bestuursakkoorden is uiteindelijk voor de periode 2015-2018 jaarlijks een bedrag oplopend tot € 1,2 miljard euro in 2018 bestemd voor onder andere professionalisering van leraren, begeleiding van startende leraren, verbetering van opleidingen en vermindering van de werkdruk (zie bijlage 1 voor een overzicht). Bestuurs- en sectorakkoorden zijn akkoorden over de besteding van de middelen die zijn gesloten tussen de sectorraden en het ministerie.

1

Uit het regeerakkoord kabinet-Rutte/Asscher ('Bruggen slaan', 29 oktober 2012, p. 52):

"- Er wordt 344 mln. geïntensiveerd in het primair en voortgezet onderwijs. De middelen worden vooral ingezet voor kwaliteitsverbetering van leraren en schoolleiders. (.....).

- Er wordt 250 mln. geïntensiveerd in het MBO. Hierbij staat kwaliteitsverbetering van leraren en schoolleiders voorop. (.....)."

2

Het onderzoek is het derde verzoekonderzoek van de Algemene Rekenkamer dat zich richt op bekostiging in relatie tot prestaties in het onderwijs na het onderzoek bekostiging Primair Onderwijs (een verzoek van de staatssecretaris van OCW op verzoek van de Tweede Kamer) en het onderzoek bekostiging Voortgezet Onderwijs (een verzoek van de staatssecretaris van OCW). In onze laatste brieven bij de begroting 2014 en 2015 hebben we de relatie tussen (extra) geld en beoogde prestaties geproblematiseerd (zie ook hoofdstuk 2).

De Tweede Kamer wil weten of dit geld aan deze doelstellingen wordt besteed en of deze doelstellingen ook gerealiseerd worden (zie hoofdstuk 2). De Kamer gaf aan dat de informatie in de begroting 2015 van het Ministerie van OCW te weinig houvast biedt om dat na te kunnen gaan (Tweede Kamer, 2014c). Daarom heeft de Tweede Kamer op 22 januari 2015 een verzoek ingediend bij de Algemene Rekenkamer om "een ex ante kader ter beoordeling en controle door de Kamer op te stellen van outcome ten opzichte van lerarenintensiveringen" (Tweede Kamer, 2015).

Op 6 februari 2015 heeft de Algemene Rekenkamer toegezegd op het verzoek in te gaan en in dit rapport beantwoorden we de vraag van de Tweede Kamer (Algemene Rekenkamer, 2015a).² Samengevat is ons antwoord: een directe koppeling tussen de investeringen en doelrealisatie kan niet worden gemaakt (zie paragraaf 2.2) als gevolg van de bekostigingssystematiek (lumpsum), de verantwoordingseisen en het gebrek aan afspraken over geharmoniseerde beleidsinformatie. Dit constateerden wij ook al eerder in de casus 'professionalisering van leraren' in ons Verantwoordingsonderzoek 2014 (Algemene Rekenkamer, 2015b). Daarin rapporteren we dat niet bekend is of scholen het geld dat bedoeld is voor de professionalisering van leraren daar ook daadwerkelijk aan besteden. Voor een sluitende verantwoordingsaanpak zouden de richtlijnen die nu gelden voor schoolbesturen moeten veranderen. Maar ook met een lumpsumbekostiging en de huidige verantwoordingssystematiek zou monitoring van de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd mogelijk moeten zijn. Aan die monitoring willen we met dit rapport bijdragen. We gaan verder in op de kwaliteit en de toegankelijkheid van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Met dit rapport geven we niet alleen antwoord op de vraag van de Tweede Kamer, maar we sluiten ook aan bij het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher (2012) waarin staat dat onderwijsinstellingen meer publieke verantwoording gaan afleggen over behaalde resultaten en gebruikte middelen. Ook sluiten we aan bij een bredere maatschappelijke roep om meer transparantie en verantwoording over de besteding van publieke middelen. Van bestuurders en interne toezichthouders in de publieke sector mag worden verwacht dat zij inzicht hebben in én transparant zijn over de besteding

van (extra) publieke middelen. Van hen mag ook worden verwacht dat ze inzicht hebben in de stand van zaken op hun eigen scholen van bijvoorbeeld de professionaliteit van leraren en de kwaliteit van het geleverde onderwijs. Informatie over deze onderwerpen is belangrijk als sturingsinformatie voor schoolbestuurders, als toezichtinformatie voor toezichthouders en als vergelijkingsinformatie voor leerlingen en hun ouders (zie hoofdstuk 2 en bijlage 4).

1.2 Opzet van de rapportage

De rapportage bestaat uit twee delen.

Deel I is als volgt opgebouwd:

Allereerst beschrijven we de informatievoorziening aan de Tweede Kamer en de verantwoording door de schoolbesturen. We gaan daarbij in op de lumpsumbekostiging en op de beschikbare verantwoordingsinformatie en beleidsinformatie. Het is niet mogelijk een directe koppeling te leggen tussen geld en doelen. Ook is het lastig voor belanghebbenden om een beeld te krijgen van de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd (hoofdstuk 2).

Met het 'dashboard' dat we in hoofdstuk 3 beschrijven bieden we de Tweede Kamer en andere belanghebbenden een instrument om snel een duidelijk overzicht te kunnen krijgen van de stand van zaken van de doelen die beoogd waren met het (extra) onderwijsgeld. Het gaat hierbij om een selectie van doelen met bijbehorende indicatoren die te maken hebben met het primaire proces ('de klas').³ De grafische weergave van het dashboard staat in *Deel II* van dit rapport.

In hoofdstuk 4 lichten we de gekozen indicatoren toe en geven we per indicator een korte reflectie.

In hoofdstuk 5 hebben we enkele beschouwingen over het dashboard opgenomen en gaan we in op uitdagingen voor de toekomst.

We sluiten in hoofdstuk 6 af met een samenvatting van de reacties van de bewindspersonen en van de sectorraden en met ons nawoord.

Deel II van de rapportage bestaat uit een aantal factsheets waarop de beleidsdoelen, de bijbehorende indicatoren, de vindplaatsen van de relevante monitorinformatie en de stand van zaken van de beleidsdoelen staan. Samen leveren deze factsheets het dashboard op dat snel en duidelijk inzicht moet bieden in de actuele stand van zaken voor de beleidsdoelen die op het primaire proces ('de klas') betrekking hebben.

In het dashboard nemen we de bestaande lumpsumsystematiek als gegeven en maken we zoveel mogelijk gebruik van bestaande informatiebronnen. Op een paar onderdelen zijn er nog 'witte vlekken' omdat informatie ontbreekt.⁴

Het dashboard is geen verantwoordingsinstrument. Het is primair bedoeld om inzicht te bieden in de stand van zaken en op basis daarvan vervolgonderzoek te kunnen doen naar bijvoorbeeld achterliggende oorzaken of het publieke debat aan te gaan over de scores op de indicatoren waaruit het dashboard is samengesteld. Op dit moment ontbreekt het de Tweede Kamer aan een totaaloverzicht van de mate waarin de doelrealisatie op koers ligt. Een goed gevuld, up-to-date en eenvoudig toegankelijk dashboard verschaft de Kamer actuele en betrouwbare beleidsinformatie over de doelrealisatie. Dit kan de Tweede Kamer ook helpen bij het alloceren van publieke middelen en daarmee het uitoefenen van het budgetrecht.

3

We hebben de doelstellingen en indicatoren geselecteerd na overleg met het Ministerie van OCW, met de Inspectie van het Onderwijs, met de sectorraden uit het po, vo en mbo en met een aantal organisaties dat verantwoordelijk is voor de monitoring en evaluatie van de sectorafspraken. Ook hebben we een aantal scholen bezocht.

4

In het dashboard in *Deel II* verwijzen we onder de kopje 'vindplaats' overigens meestal niet naar de primaire bronnen (zoals de Dienst Uitvoering Onderwijs, DUO), maar naar de monitorings- en verantwoordingsdocumenten waarin dat bronmateriaal is gebruikt (zoals Trends in beeld of het Onderwijsverslag), omdat deze documenten gebruikersvriendelijker zijn dan de originele databestanden.

We bevelen de minister van OCW aan om dit dashboard op te nemen in *Trends in Beeld*, en te combineren met het dashboard *Indicatoren voor onderwijskwaliteit* dat het ministerie op verzoek van de Tweede Kamer ontwikkelt als antwoord op de motie-Ypma/Straus van 18 juni 2014 (Tweede Kamer, 2014a). Hiermee krijgen de Kamer en andere geïnteresseerden op een eenvoudige en toegankelijke manier inzicht in de stand van zaken met betrekking tot zowel de kwaliteit van onderwijs als de mate waarin aan de voorwaarden voor de kwaliteit van onderwijs is voldaan. In ons dashboard hebben we ons beperkt tot voorwaarden die met ‘de klas’, dat wil zeggen met het primaire proces, te maken hebben.

2 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer en verantwoording door de schoolbesturen

Met de introductie van de lumpsumbekostiging in het onderwijs kregen de schoolbesturen meer bestedingsvrijheid. Tevens werd van hen gevraagd om zich goed te verantwoorden over hun uitgaven en prestaties (paragraaf 2.1). De verantwoordingsinformatie van de schoolbesturen biedt echter tot op heden weinig informatie over de onderwijsprestaties (paragraaf 2.2). De combinatie van bestedingsvrijheid en de grote variatie in de manier waarop schoolbesturen zich verantwoorden over hun prestaties betekent dat er op macroniveau geen directe koppeling tussen middelen en doelen kan worden gelegd (paragraaf 2.3).

Daarnaast is de beleidsinformatie die de Kamer ontvangt, bijvoorbeeld via evaluatiestudies, monitors of trendrapporten erg versnipperd. Daardoor is het ook lastig voor de Kamer om zich op grond van de beleidsinformatie een goed beeld te vormen van de mate waarin de beoogde doelen zijn gerealiseerd (paragraaf 2.4).

Het dashboard met indicatoren dat door ons is ontwikkeld kan bijdragen aan het stroomlijnen van de informatievoorziening voor de Kamer en andere belanghebbenden zodat zij eenvoudiger zicht kunnen krijgen op de mate waarin de beoogde doelen worden gerealiseerd (paragraaf 2.5).

2.1 Lumpsumbekostiging: bestedingsvrijheid en verantwoordingsplicht

Lumpsumbekostiging betekent bestedingsvrijheid voor de scholen, maar tegenover die vrijheid staat de plicht voor schoolbesturen om zich aan interne toezichthouders en externe belanghebbenden (zoals ouders) te verantwoorden over de besteding van de financiële middelen (Tweede Kamer, 2003). Vrijheid, verantwoordelijkheid en verantwoording gaan hand in hand.

In de recente voorstellen van de staatssecretaris van OCW voor een vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek (Ministerie van OCW, 2015) wordt de koppeling tussen autonomie aan de voorkant en een goede verantwoording aan de achterkant over de kwaliteit van onderwijs ook nog eens expliciet gelegd.

De Algemene Rekenkamer stelde in het rapport ‘Bekostiging voortgezet onderwijs’ dat “meer algemeen geldt dat met de vergroting van de autonomie van de scholen en de invoering van de lumpsumbekostiging ook de noodzaak van goede checks-and-balances binnen de onderwijsinstellingen toeneemt: de bestuurders moeten door de interne toezichthouders (zoals de raad van toezicht) kunnen worden aangesproken op de financiële en beleidsmatige keuzes die zijzelf maken. Want waar het bestuur meer verantwoordelijkheid krijgt, moet dat bestuur ook verantwoording afleggen aan een interne toezichthouder, zoals de raad van toezicht.”

(Algemene Rekenkamer, 2014b).

Schoolbesturen hebben sturingsinformatie nodig om hun werk goed te doen. Van schoolbesturen mag verwacht worden dat zij goed inzicht hebben in de mate waarin zij voldoen aan de (voowaarden van) goed onderwijs. Ook mag van hen verwacht worden dat zij deze informatie transparant maken, bijvoorbeeld als benchmarkinformatie voor directe belanghebbenden zoals ouders. Dat betekent bijvoorbeeld dat zij goed inzicht

hebben en transparant zijn over de manier waarop de professionalisering van leraren wordt vormgegeven: hoeveel docenten nemen deel aan scholing en hoeveel geld is daarmee gemoeid?

2.2 Verantwoordingsinformatie: weinig inzicht in onderwijsprestaties

Op grond van de verantwoording door schoolbesturen kan op dit moment niet worden vastgesteld of de schoolbesturen de extra middelen hebben besteed en zo ja, waaraan.⁵ Dat hoeft gezien de verantwoordingseisen wettelijk ook niet, behalve in het geval van subsidies (zie box 1).

Box 1 Verantwoordingseisen

Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO)

Onderwijsinstellingen dienen in hun verantwoording te voldoen aan de eisen uit het Burgerlijk Wetboek 2 titel 9, het onderwijsaccountantsprotocol en de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO). Deze wet- en regelgeving stelt specifieke eisen aan het jaarverslag en aan de jaarrekening. De eisen richten zich vooral op de financiële aspecten die in de jaarrekening moeten worden opgenomen. Kwalitatieve informatie over onderwijskundige prestaties, of over ontwikkelingen rondom onderwijsinstellingen, mag vrij globaal worden behandeld.⁶ Specifieke informatie over investeringen in de kwaliteit van het onderwijs (bijvoorbeeld over professionalisering) hoeft niet verplicht opgenomen te worden in het jaarverslag van de onderwijsinstelling.

De eisen aan de jaarrekening zijn specifiekere dan die aan het jaarverslag. Onderwijsinstellingen dienen hun financiële verantwoording in een vooraf bepaald format in te leveren (Ministerie van OCW, 2014c). Dit format is niet zo gedetailleerd dat hieruit specifieke informatie over investeringen in professionalisering kan worden gedestilleerd.

Bekostiging en verantwoording

Uit tabel 9.2 van de begroting van het Ministerie van OCW 2015 blijkt dat het ministerie drie financiële instrumenten gebruikt: de lumpsumbekostiging, de prestatiebox (en in het mbo kwaliteitsafspraken) en subsidies. Bij ieder instrument horen verschillende verantwoordingseisen.

1. *Lumpsumbekostiging*⁷ De systematiek van de lumpsumbekostiging geeft schoolbesturen de ruimte om zelf keuzes te maken in de prioritering in de financiële middelen. Aan deze vorm van bekostiging zijn geen specifieke verantwoordingseisen verbonden, anders dan dat de ontvangst van deze middelen is opgenomen in de jaarrekening.
2. *Regeling prestatiebox* De prestatiebox kan worden beschouwd als een iets zwaardere variant van de lumpsumbekostiging vanwege de prestatie- en kwaliteitsafspraken die eraan ten grondslag liggen. Het budget in de prestatiebox is grotendeels afkomstig uit de bestuurs- en sectorakkoorden en bedoeld voor de doelstellingen uit deze akkoorden. Over de besteding van de middelen uit de prestatiebox legt het schoolbestuur jaarlijks verantwoording af volgens de reguliere systematiek van de jaarrekening, conform de verantwoording over de lumpsumbekostiging. Voor de prestatiebox middelen uit de vorige bestuurs- en sectorakkoorden gold dat de instellingen (po en vo) een apart verantwoordingsdocument moesten inleveren bij het jaarverslag. Dat is in de nieuwe regeling bij de huidige bestuurs- en sectorakkoorden achterwege gelaten. Wel geldt voor het po en vo dat de instellingen desgevraagd een samenhangend overzicht moeten kunnen overleggen van de door de school gepleegde inspanningen voor de bedoelde landelijke streefdoelen.

5

In onze brief bij de begroting van OCW 2015 (Algemene Rekenkamer, 2014a) schrijven wij dat mag worden verwacht dat het jaarverslag van de minister van OCW over 2015 beperkt inzicht geeft in de besteding van de extra middelen (de 'intensiveringen').

6

Zie voor een nadere toelichting het Rapport bij het Jaarverslag 2014 Ministerie van OCW. In ons verantwoordingsonderzoek 2014 hebben wij onderzoek gedaan naar de kwaliteit van Jaarverslagen van onderwijsinstellingen (Algemene Rekenkamer, 2015b)

7

Zie voor een historisch overzicht van de ontstaansgeschiedenis van de bekostigingssystematiek: bijlage 4, Algemene Rekenkamer (2014b), Bekostiging Voortgezet Onderwijs.

3. *Subsidies.* Subsidies die door het Ministerie van OCW worden verstrekt aan onderwijsinstellingen, moeten volgens de Regeling Jaarverslaggeving Onderwijs (RJO) verantwoord worden in het jaarverslag. In de RJO wordt verwezen naar de Regeling OCW-subsidies (ROS) als raamwerk van de verantwoording over subsidies die de Ministeries van OCW en EZ verstrekken. Er wordt verantwoording over de subsidies afgelegd volgens een specifiek model/format uit de ROS, wat ook voldoet aan de RJO. Onderwijsinstellingen, maar ook niet-onderwijsinstellingen die subsidie ontvangen van het Ministerie van OCW, moeten hier ook in het reguliere jaarverslag verantwoording over afleggen. De subsidies van verschillende instellingen, rechtspersonen en organisaties moeten van elkaar te onderscheiden zijn.

Bij de invoering van de lumpsumbekostiging lag de nadruk op het vergroten van de bestedingsvrijheid, het beperken van de administratieve lasten en het verbeteren van de financiële verantwoording. De bestedingsvrijheid van schoolbesturen betekent dat de Tweede Kamer meer op afstand is komen te staan. De Tweede Kamer controleert niet waar scholen de middelen aan besteden. De Tweede Kamer beslist vanuit haar budgetrecht wel over het macrobudget dat beschikbaar wordt gesteld aan schoolbesturen en zij controleert het algemene onderwijsbeleid. De bestedingsvrijheid als gevolg van de huidige bekostigingssystematiek, de variatie in verantwoordingsinformatie en de versnipperde beleidsinformatie maken het lastig voor de Kamer om de voortgang in de realisatie van beleidsdoelstellingen te volgen en onmogelijk om de koppeling tussen budgetten, uitgaven en resultaten te leggen (zie paragraaf 2.3, 2.4 en 2.5).

Het belang van een adequate publieke verantwoording aan een brede groep belanghebbenden werd en wordt wel door de politiek en het veld onderschreven. De precieze invulling daarvan wordt grotendeels aan het veld zelf overgelaten. Het onderwijsveld heeft, mede onder publieke druk vanuit de media, inmiddels tal van initiatieven ontplooid om de transparantie en informatievoorziening richting belanghebbenden te verbeteren, zoals *Vensters voor verantwoording PO*, *Scholen op de kaart*, of de *benchmark MBO*. Verder zijn in de governancecodes afspraken gemaakt over transparantie en brede publieke verantwoording (zie bijlagen 2, 4 en 5).

Ondanks deze initiatieven is de informatie die in de jaarverslagen (of in alternatieven daarvoor, zoals *scholenopdekaart.nl*) over prestaties is opgenomen vaak nog summier en onderling moeilijk vergelijkbaar. Zo constateren wij in het Verantwoordingsonderzoek bij het Ministerie van OCW over 2014 dat er in de jaarverslagen van instellingen in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) nog veel verbeterd kan worden in de verantwoording over de gerealiseerde onderwijsprestaties. De alternatieven voor het jaarverslag, zoals '*scholenopdekaart.nl*' zijn weliswaar veelbelovend, maar vaak nog eenzijdig (Algemene Rekenkamer 2015b).

De aanbevelingen die wij in het Verantwoordingsonderzoek over 2014 deden aan de minister van OCW om (1) voort te gaan met investeringen in verantwoordingsinformatie op basis van de principes van open data, zoals *scholenopdekaart.nl* en (2) om in het overleg met de sectoren ook de inhoudelijke kwaliteit van de verantwoordingen over onderwijsprestaties, zowel in de jaarverslagen als in de alternatieven hiervoor, onder de aandacht te brengen en verder te bevorderen, zijn door de minister van OCW overgenomen (Algemene Rekenkamer, 2015b). Ook de staatssecretaris van OCW dringt bij het veld aan op een verbetering en stroomlijning van de informatie over onderwijsprestaties van de scholen (Ministerie van OCW, 2015, p. 4).

2.3 Geen zicht op de relatie tussen extra publieke middelen en de realisatie van beleidsdoelen

Door de combinatie van vrijheid van besteding en de grote verschillen in de manier waarop schoolbesturen zich (mogen) verantwoorden over bestedingen en prestaties is op macroniveau de koppeling tussen extra publieke middelen en de realisatie van beleidsdoelen niet te maken. Al in 2001 stelde de toenmalige minister van OCW dat er slechts een beperkte verantwoording op macroniveau mogelijk is: “De scholen zijn vrij in de besteding van de middelen. Voor de begroting betekent dit dat de band tussen geld en prestaties voor vrijwel 100% van de middelen niet een op een te leggen is. Dit geldt ook voor de intensiveringen. Soms kan analyse van de door de scholen ingediende jaarverslagen antwoord geven op de vraag wat er met de extra middelen is gebeurd doch veelal is hiertoe apart onderzoek noodzakelijk.” (Ministerie van OCW, 2001). Deze situatie is nu, veertien jaar later, goeddeels ongewijzigd.

Toch heeft de Kamer aangegeven inzicht te willen hebben in de “outcome ten opzichte van lerarenintensiveringen”. De Kamer doelt met de term ‘outcome’ op de mate waarin het bereiken van de doelen die beoogd zijn met de investeringen, op koers ligt of dat doelen gerealiseerd zijn. Ook wil de Tweede Kamer weten of scholen het geld dat ze van het Rijk krijgen voor de professionalisering van leraren ook daadwerkelijk daaraan besteden. Daarom heeft de Kamer aan de minister van OCW gevraagd om een ‘sluitende verantwoordingsaanpak’ (Tweede Kamer, 2014b).

De minister is aan de wens van de Tweede Kamer tegemoetgekomen door in de begroting voor 2015 een overzicht (tabel 9.2) op te nemen waarin is aangegeven via welke instrumenten en voor welke doelen de middelen die zijn opgenomen in de bestuurs- en sectorakkoorden, beschikbaar worden gesteld aan de scholen (Ministerie van OCW, 2014a).

Tabel 9.2 van de Begroting OCW 2015 is een zogeheten overzichtsconstructie. Deze overzichtsconstructie biedt een overzicht waarin informatie is bijeengebracht van verschillende beleidsartikelen rond het thema lerareninvesteringen. Tabel 9.2 is als Bijlage 1 bij dit rapport opgenomen.

In tabel 9.2 zijn de investeringen opgenomen “waarover in het sectorakkoord vo respectievelijk de bestuursakkoorden po en mbo afspraken zijn gemaakt. Het betreft onder andere middelen uit de regeerakkoorden Rutte I en II, het begrotingsakkoord 2013 en de Begrotingsafspraken 2014” (Ministerie van OCW, 2014a).

De omvang van de vermelde investeringen loopt van € 768 miljoen in 2015 op tot € 1,2 miljard in 2018. Uit tabel 9.2 in de begroting van OCW kan niet worden afgeleid welk deel van de opgenomen investeringen onder de extra middelen⁸ valt die de komende jaren aan de begroting van OCW worden toegevoegd. In antwoord op schriftelijke vragen (Ministerie van OCW, 2014b) schrijft de minister dat van het totaalbedrag van € 1,2 miljard in 2018 een bedrag van € 578 miljoen afkomstig is uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher (2012) en € 196 miljoen uit de Begrotingsafspraken 2014. Het resterende bedrag van € 439 miljoen bestaat volgens de minister uit bestaande middelen. Welk deel van de investeringen in de jaren 2015-2017 de extra middelen zijn, wordt in de begroting niet toegelicht. De begroting geeft mede hierdoor maar beperkt inzicht op de vraag welke middelen de minister op welke manier wil inzetten om de doelstellingen te realiseren.

8

Onder extra middelen verstaan wij het deel van de middelen in tabel 9.2. dat gerekend kan worden tot de beleidsintensiveringen. Met de term beleidsintensivering wordt doorgaans een verhoging van de collectieve uitgaven ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt, bedoeld (Ministerie van Financiën, 2014b).

Per financieel instrument is in tabel 9.2 aangegeven voor welke doelen de middelen zijn bedoeld. Hierdoor kan de indruk ontstaan dat de middelen alleen ingezet kunnen worden voor de in de tabel genoemde doelen. Dat is niet zo: de instellingen zijn vrij om te bepalen aan welke doelen de middelen worden besteed. Zij worden wel geacht om binnen de kaders van de bestuurs- en sectorakkoorden te blijven.

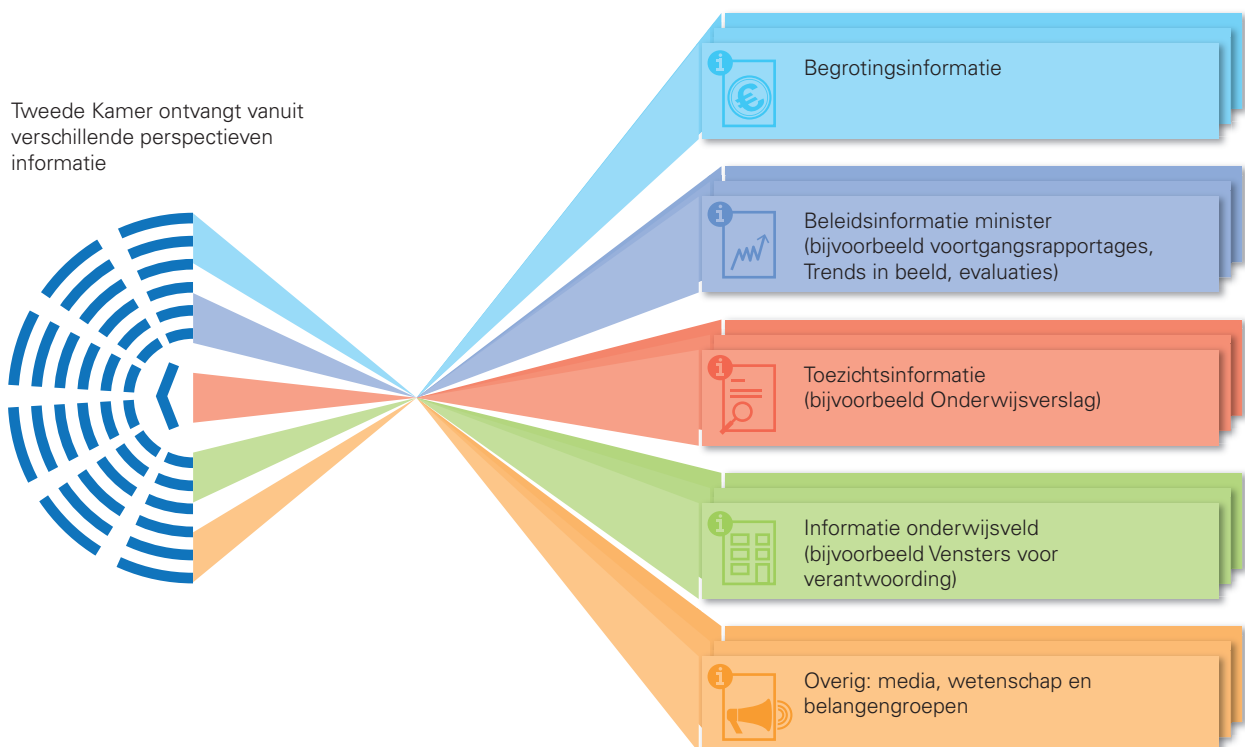
Tijdens het wetgevingsoverleg over de begroting 2015 zei de vaste commissie voor ocw van de Tweede Kamer blij te zijn met deze extra tabel. De koppeling van de investeringen aan de outcome of doelrealisatie ontbreekt echter nog, volgens de commissie (Tweede Kamer, 2014c). Daarom heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht om “een ex ante kader ter beoordeling en controle door de Kamer op te stellen van outcome ten opzichte van lerarenintensiveringen” (zie hoofdstuk 3).

2.4 Beleidsinformatie is versnipperd

Hierboven constateerden we dat de beschikbare verantwoordingsinformatie over prestaties onvoldoende is voor de minister en de Tweede Kamer om zich een macrobeeld te kunnen vormen van de mate waarin de beoogde beleidsdoelen met betrekking tot het onderwijs zijn bereikt.

Naast verantwoordingsinformatie ontvangt de Kamer ook (veel) beleidsinformatie die inzicht zou kunnen bieden in de realisatie van de beleidsdoelen. We constateren dat de Kamer heel veel informatie krijgt, maar vanuit verschillende perspectieven. Zo krijgt de Kamer over investeringen in ‘de klas’: begrotingsinformatie, beleidsinformatie en toezichtinformatie. Daarnaast doen ook de media, belangengroepen en de wetenschap onderzoek dat van tijd tot tijd zijn weg naar de Kamer vindt. In figuur 1 zijn de verschillende perspectieven van waaruit de Kamer informatie ontvangt, weergegeven.

Figuur 1 Verschillende perspectieven van waaruit de Kamer informatie ontvangt



Het is moeilijk om uit al deze bronnen een totaaloverzicht te krijgen over de mate waarin de doelrealisatie op koers ligt (zie bijvoorbeeld Box 2). Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de besteding van de middelen die bedoeld zijn voor de professionalisering van leraren dat onbekend is hoeveel geld schoolbesturen daadwerkelijk aan dit doel besteden en welk effect dat heeft gehad op de onderwijskwaliteit (Algemene Rekenkamer, 2015b)⁹.

Box 2 Toelichting informatievoorziening over de professionalisering van leraren

Eén van de doelen van de intensivering is de professionalisering van leraren. De Tweede Kamer kan daarover informatie vinden in diverse documenten:

- Begroting en jaarverslag (Ministerie van OCW)
- Beleidsagenda en beleidsverslag (Ministerie van OCW)
- Trends in beeld (Ministerie van OCW)
- Onderwijs werkt! (rapportage Regioplan, brongegevens voor veel andere rapportages)
- Onderwijsverslag (Inspectie)
- Dashboard Lerarenagenda (Ministerie van OCW)
- Rapportages over voortgang sectorakkoorden in 2017 en 2020
- Thema-onderzoeken over onderdelen professionalisering (bijvoorbeeld Effectory/mboraad over werknemerstevredenheid).
- Rapportage van de Algemene Rekenkamer over professionalisering van leraren bij het verantwoordingsonderzoek 2014.

Naast de diversiteit van de informatiebronnen, dragen ook de verschillen in informatievoorziening tussen de onderwijssectoren bij aan de fragmentatie van de informatie aan de Tweede Kamer. Zo is er een groot verschil tussen de manier waarop de Kamer over de mbo-sector wordt geïnformeerd en de manier waarop zij over de po- en vo-sector wordt geïnformeerd. Dit komt vooral door de manier waarop de bestuursakkoorden (2011-2015 en 2015-2019) met het mbo zijn vormgegeven. De kwaliteitsafspraken uit de bestuursakkoorden zijn grotendeels procesmatig van aard en de mbo-instellingen mogen zelf beslissen hoe zij uitvoering geven aan de kwaliteitsafspraken. Daarnaast is de evaluatie van de kwaliteitsafspraken een kwalitatieve evaluatie. Met kwalitatieve evaluatie van het bestuursakkoord mbo wordt bedoeld: een evaluatie die betekenis geeft aan hoe de uitvoering van de kwaliteitsafspraken in de praktijk verloopt en daarin rekening houdt met de lokale omgeving van de instelling en de ruimte van instellingen om hierin keuzes te maken. De evaluatie wordt kwalitatief uitgevoerd omdat mbo-instellingen de ruimte hebben om bepaalde afspraken wel en andere niet uit te voeren. Hierdoor is het onmogelijk om een uniforme en gestandaardiseerde monitor uit te voeren voor alle mbo-instellingen. De afspraken zijn immers niet onderling vergelijkbaar omdat elke instelling ruimte heeft ze wel of niet uit te voeren en ook ruimte heeft in de uitvoering daarvan. Door interviews en gesprekken kan in de evaluatie rekening worden gehouden met de achterliggende oorzaken van de keuzes die mbo-instellingen maken. Door het kwalitatieve karakter van de mbo-evaluatie is deze informatie niet eenvoudig te vergelijken met kwantitatieve informatie uit de monitoren primair en voortgezet onderwijs.

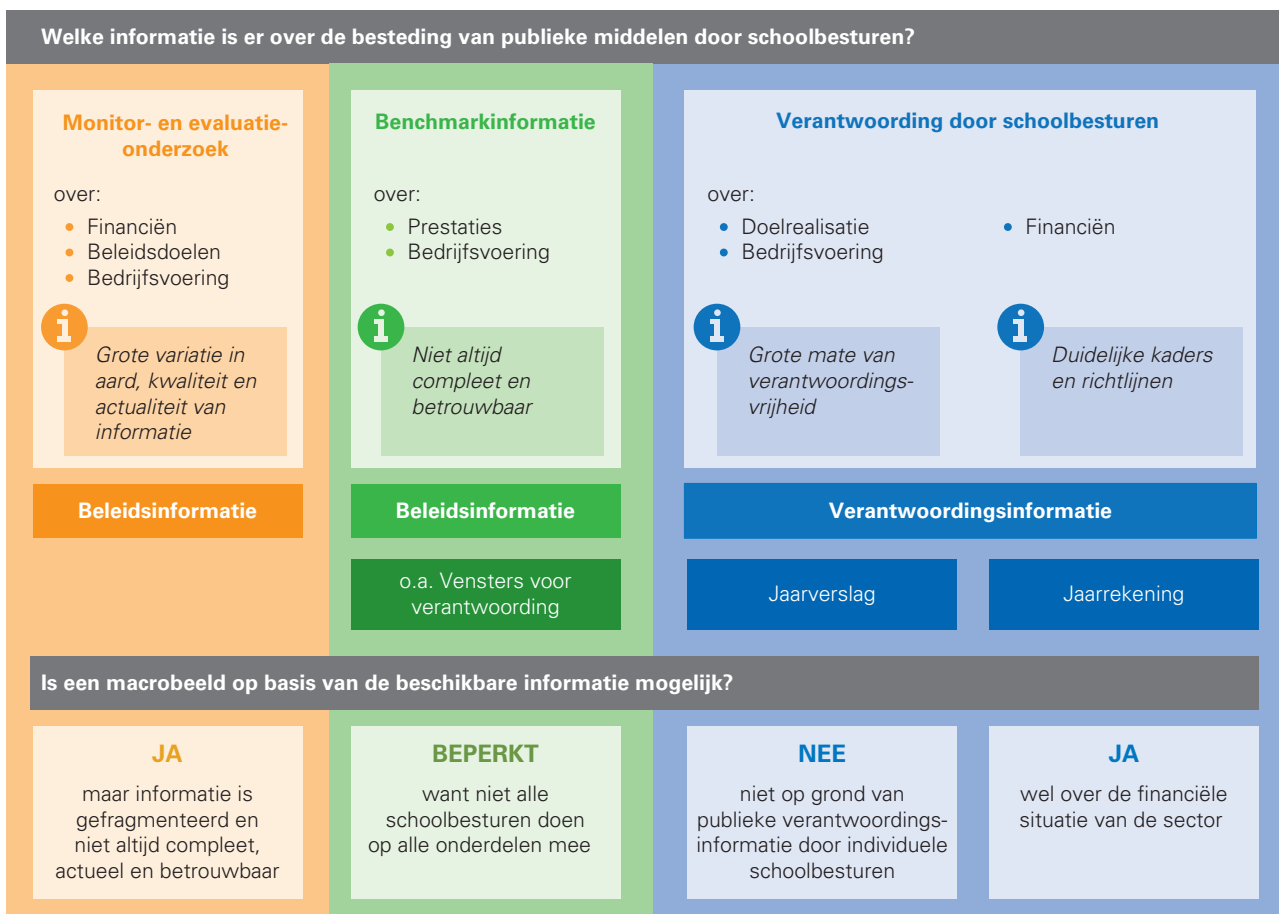
9

In eerder onderzoek naar de geldstromen in het hoger beroepsonderwijs wees de Algemene Rekenkamer er op dat uniformering in de administratie en in de publieke verantwoording daarover een randvoorwaarde is voor meer inzicht in de besteding van publieke gelden door de hogescholen (Algemene Rekenkamer, 2012).

2.5 Stroomlijnen van de informatievoorziening en verbeteren van de transparantie

In de voorgaande paragrafen bleek dat de verantwoordingsinformatie door de schoolbesturen voor verbetering vatbaar is en de beleidsinformatie te versnipperd om op macroniveau een goed inzicht te kunnen krijgen in de prestaties van scholen en in de mate waarin beleidsdoelen worden bereikt. Dit is in figuur 2 weergegeven.

Figuur 2 Informatievoorziening over besteding van publieke middelen door schoolbesturen



De beleidsinformatie en de verantwoordingsinformatie sluiten niet altijd op elkaar aan

In het verantwoordingsonderzoek over het jaar 2014 deden we onder andere aanbevelingen om de verantwoordingsinformatie via het jaarverslag of andere instrumenten te verbeteren. Ook pleitten we voor een betere publieke verantwoording door de schoolbesturen over hun resultaten op het terrein van professionalisering en de daarvoor ingezette middelen, inclusief afspraken over outcome-indicatoren (Algemene Rekenkamer, 2015b).

Deze rapportage richt zich voornamelijk op de beleidsinformatie. Het is belangrijk dat de beleidsinformatie toereikend, actueel en toegankelijk is en is toegesneden op de informatiebehoefte van de Tweede Kamer en andere belanghebbenden. Daarbij zou zoveel mogelijk gebruik moeten worden gemaakt van open data. Dit komt de democratische controle en verantwoording ten goede en kan ook de betrokkenheid van burgers versterken (Algemene Rekenkamer, 2015c).

In het volgende hoofdstuk introduceren we daarom een set indicatoren met bijbehorende informatiebronnen die snel inzicht moet bieden in de stand van zaken voor de beleidsdoelen in het dashboard. Die indicatoren helpen de informatievoorziening aan de Tweede Kamer (macroniveau) te stroomlijnen en bieden schoolbesturen houvast bij de selectie van de onderwerpen waarover zij managementinformatie en verantwoordingsinformatie voor brede groepen belanghebbenden genereren (microniveau).

In 2004 bracht de Algemene Rekenkamer het rapport *Verbreding van de publieke verantwoording* uit (Algemene Rekenkamer, 2004). Daarin staat een schema waarin vormen van horizontale en verticale (formele) informatievoorziening en verantwoording zijn opgenomen, plus de bijbehorende verantwoordingsinformatie en -documenten. Dit schema kan het onderwijsveld helpen bij het structureren van informatiestromen en is opgenomen in bijlage 4. In bijlage 5 is het schema aan de hand van voorbeelden uit de onderwijssector gevuld.

3 Indicatoren en dashboard

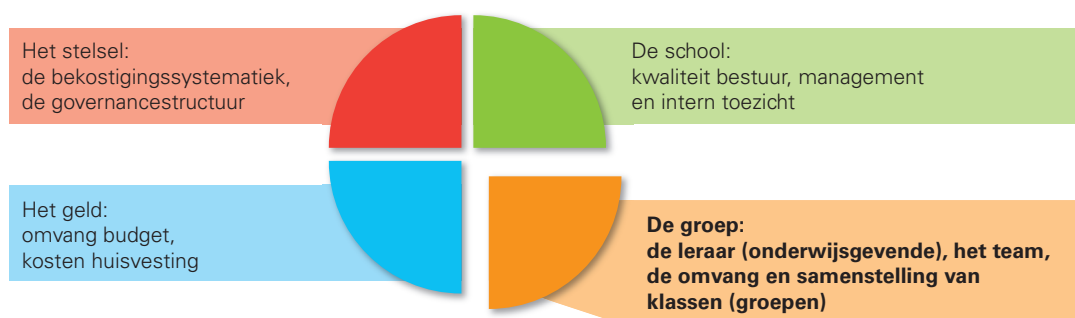
3.1 Over de selectie van de indicatoren

De Tweede Kamer heeft ons gevraagd een set met outcome-indicatoren te maken over de extra middelen voor professionalisering van leraren en dus voor verbetering van de kwaliteit van onderwijs. De set indicatoren die wij na overleg met het ministerie, het veld en na raadpleging van wet- en regelgeving, voor het dashboard hebben geselecteerd is breder. Dit hebben we gedaan omdat professionalisering slechts één van de voorwaarden is die belangrijk is voor de kwaliteit van het onderwijs 'in de klas'.

Daarvoor zijn ook groepsmaat, arbeidssatisfactie van leraren en een lerende omgeving belangrijk. Deze voorwaarden voor goed onderwijs, en de indicatoren waarmee deze kunnen worden gemonitord, verdienen volgens ons dan ook een plek in het dashboard. Bovendien beïnvloeden ze elkaar: hoge werkdruk kan er bijvoorbeeld toe leiden dat middelen voor professionalisering (zoals 'scholing') niet worden benut. En aan andere kant kan het effect van professionaliseringstrajecten teniet worden gedaan als bijvoorbeeld de arbeidssatisfactie van leraren laag is.

Uiteraard is wat er in de klas gebeurt heel belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs, maar uit gesprekken met het veld komt naar voren dat ook andere factoren zoals kwaliteit van het management, kwaliteit van het toezicht, prikkels die van de bekostigingssystematiek uitgaan, omvang van de bekostiging of kwaliteit van de huisvesting van invloed kunnen zijn op de kwaliteit. Deze zaken vallen buiten het bereik van dit onderzoek, maar zijn wel van belang om 'professionalisering van leraren' in een breder perspectief te zien. Want ook deze zaken kunnen de kwaliteit van het onderwijs positief en negatief beïnvloeden (zie voor een overzicht figuur 3).

Figuur 3 Voorwaarden voor goed onderwijs



3.2 Set indicatoren voor het dashboard

In figuur 4 hebben we de set indicatoren opgenomen die we hebben geselecteerd. De bruikbaarheid van het dashboard wordt vergroot als de indicatoren gedurende een aantal jaren hetzelfde blijven zodat ook trends zichtbaar worden. Dat neemt niet weg dat er in de loop van de tijd indicatoren kunnen worden toegevoegd of dat er indicatoren kunnen vervallen. Dit kan nodig zijn wanneer de organisatie of de bekostiging van het onderwijs dusdanig verandert dat bepaalde begrippen niet meer van toepassing zijn of moeten worden aangepast (zie ook het kopje 'nieuwe uitdaging' in hoofdstuk 5).

We hebben gestreefd naar een overzichtelijke set van indicatoren. Daarbij is een selectie gemaakt van onderwerpen die de Kamer en andere belanghebbenden op een eenvoudige wijze snel op hoofdlijnen inzicht kunnen bieden in de stand van zaken met betrekking tot de voorwaarden voor goed onderwijs.

Deze selectie betekent ook dat sommige indicatoren die wel van belang kunnen zijn voor de kwaliteit van het onderwijs toch niet in het dashboard zijn opgenomen. Zo wordt bijvoorbeeld de bekwaamheid van leraren in het dashboard gemeten door de indicator van de Inspectie van het Onderwijs: het aandeel lessen dat gegeven wordt door leraren die de algemeen didactische vaardigheden en differentiatievaardigheden bezitten. Maar 'bekwaamheid' is in de praktijk breder dan het enkel het bezitten van deze twee vaardigheden. Het omvat bijvoorbeeld ook het professioneel handelen richting ouders en schoolleiding en het uitdragen van de visie van de school. Deze aspecten van bekwaamheid zijn vooral van belang voor de sturing en monitoring door individuele schoolbesturen en minder geschikt om op te tellen tot een macrobeeld voor de Kamer.

Verder hebben we het doel 'werkdrukvermindering door klassenassistenten', dat wel in tabel 9.2. in de begroting van het Ministerie van OCW staat, niet opgenomen in het dashboard. We hebben wel 'ervaren werkdruk' opgenomen. Het aantal klassenassistenten is namelijk slechts één van de manieren waarop schoolbesturen een eventuele hoge werkdruk kunnen tegengaan. De 'organisatie van het onderwijs' en de 'samenstelling van de klassen' kunnen bijvoorbeeld andere belangrijke factoren zijn die werkdruk veroorzaken.

Figuur 4 De groep: de leraar, omvang en samenstelling klassen

Doel		Indicator	Streefpercentages ¹⁰
Professionele leraren	Bevoegd Er wordt alleen les gegeven door bevoegde docenten	• Aantal lessen gegeven door bevoegde docenten	100% (in 2017)
	Bekwaam Alle leraren beschikken over de algemene didactische vaardigheden en differentiatievaardigheden	• Mate waarin leraren beschikken over algemeen didactische vaardigheden	100% (zowel voor po & vo in 2020)
		• Mate waarin leraren beschikken over differentiatievaardigheden	100% (zowel voor po & vo in 2020)
	Professionaliseren (scholing en opleiding) Alle leraren houden hun kennis en vaardigheden op peil	• Deelname aan nascholing en bijscholing	-
• Kwaliteit lerarenopleiding		-	
• Aantal masters in de klas		30% (po, 2020) en 50% (vo, 2020)	
Lerende omgeving	Lerende omgeving Er moet sprake zijn van een lerende omgeving	• Aantal docenten dat deelneemt aan peer review	> 62% (po, 2017) en > 63% (vo, 2017)
		• Aantal scholen dat voldoet aan opbrengstgericht werken	50 % in 2015 en 100%, 2020 (vo)
		• De kwaliteit van (de samenstelling van) het team	-
Hoge Arbeidssatisfactie	Hoge arbeidssatisfactie Leraren vinden voldoening in hun werk en zijn tevreden over hun werk	• Tevredenheid met het werk	-
		• Ervaren werkdruk	-
		• Professionele ruimte	-
Groepsomvang en –samenstelling	Groepsgrootte	• Omvang groepsgrootte	-
	Leerling/leraarratio	• Leerling-leraarratio	-
	Groepssamenstelling	• Groepssamenstelling	-

In het volgende hoofdstuk lichten we de afzonderlijke onderdelen van het dashboard toe.

10**Bronnen:**

Begroting OCW 2015

(OCW, 2014a) p. 21-24.

Sectorakkoorden po, vo

en mbo, respectievelijk:

Bestuursakkoord voor de

sector primair onderwijs

(OCW, 2014d), Sector-

akkoord voortgezet onder-

wijs 2014-2017 (OCW, 2014e),

Bestuursakkoord MBO 2014

(OCW 2014f).

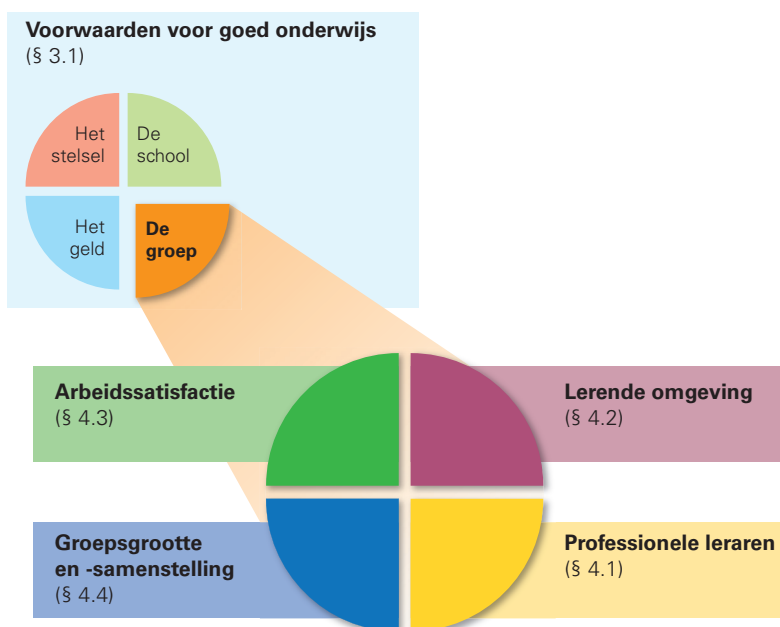
Lerarenagenda (OCW,

2014g).

4 Toelichting op de indicatoren in het dashboard

In het vorige hoofdstuk gaven we aan dat de ‘professionele leraar’ slechts één van de voorwaarden is voor goed onderwijs die ‘in de klas’ (op de werkvloer) belangrijk zijn. Daarnaast zijn de ‘lerende omgeving’, ‘arbeidssatisfactie’ en ‘groeps-grootte en -samenstelling’ belangrijke voorwaarden (zie figuur 5). In dit hoofdstuk lichten we deze vier voorwaarden afzonderlijk toe en geven we aan met welke indicatoren de stand van zaken gemonitord kan worden. We sluiten de toelichting op iedere voorwaarde af met een reflectie. Die bevat kanttekeningen, opmerkingen en tekortkomingen die wij constateren bij de betreffende voorwaarde en de bijbehorende indicator(en).

Figuur 5 Dashboard: ‘In de klas’ (de werkvloer)



4.1 Professionele leraren

In dit rapport verstaan wij onder een professionele leraar een leraar die voldoet aan drie criteria: hij of zij is formeel bevoegd, bekwaam en houdt deze bekwaamheden in ieder geval op peil (ofwel: ‘professionaliseert’ via scholing en opleiding).

4.1.1 Bevoegd

De bevoegdheidseisen zijn per sector vastgelegd in sectorale wetgeving.¹¹

Voor het po is in 2009 voor het laatst een meting gedaan (Rijksoverheid, z.d.a).¹² Hierbij is gebruik gemaakt van een enquête en van de indicator ‘aandeel leraren dat bevoegd is’. Deze meting is uitgevoerd door het Ministerie van OCW, maar is na 2009 niet meer geüpdatet. In het po is nauwelijks sprake van onbevoegde leraren.

¹¹

Voor het po: de wet op het primair onderwijs (artikel 3), voor het vo: de wet op het voortgezet onderwijs (artikel 2a) en voor het mbo: de wet op educatie en beroeps-onderwijs (artikel 4.2.1).

¹²

De meting is gebaseerd op enquêtegegevens uit de Startmeting Convenant Leerkracht.

Voor het vo wordt de bevoegdheid van leraren jaarlijks gemeten, het Ministerie van ocw geeft hier opdracht toe.¹³ Hierover wordt gerapporteerd in het dashboard Lerarenagenda. In het Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs komen deze cijfers ook vaak terug. De indicator die gebruikt wordt is: 'aandeel lessen gegeven door bevoegde

leraren' en is dus een andere dan in het po. Deze indicator hebben wij opgenomen in het dashboard. 'Onbevoegd lesgeven' speelt vooral in het vo, vanwege de koppeling van de bevoegdheid aan een specifiek vak. Scholen mogen overigens in beperkte mate gebruikmaken van onbevoegde leraren voor de klas. Scholen kunnen onbevoegde leraren als 'benoembare leraren' benoemen om les te geven in een bepaald vak.¹⁴

'Bevoegdheid' heeft in het mbo een andere betekenis dan in het po en vo. Voor het po en vo gelden duidelijke eisen aan het diploma dat iemand hoort te hebben: voor het po moet iemand minstens een afgeronde pabo-opleiding hebben en voor het vo een tweedegraads (onderbouw) of eerstegraads (bovenbouw) bevoegdheid. In het mbo moet een leraar een tweedegraads bevoegdheid hebben. Juist binnen het mbo bestaat de behoefte om ervaren beroepsbeoefenaren in te zetten in het onderwijsproces (zogenoemde zij-instromers). Een zij-instromer moet wel een hbo-opleiding afgerond hebben en over voldoende vakkennis beschikken. Dat laatste wordt bepaald door het bestuur van de mbo-instelling. Een zij-instromer moet een pedagogisch-didactische opleiding volgen voor een aantekening bij zijn diploma. Iemand die deze aantekening nog niet heeft, mag voor maximaal twee jaar als leraar benoemd worden, onder de voorwaarde dat hij of zij wel begint aan de vereiste opleiding.¹⁵ De indicatoren die voor het po en vo worden gehanteerd zijn dus niet van toepassing in het mbo.

13

In het najaar van 2015 worden de nieuwe tellingen gepubliceerd.

14

Bijvoorbeeld: 'leraren in opleiding', 'zij-instromers', leraren die voor maximaal twee jaar onbevoegd een ander vak geven dan waarvoor ze bevoegd zijn, leraren die voor maximaal een jaar 'inspringen' bij vacatures (zie: <http://www.rijks-overheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/onbevoegde-leraren-voor-de-klas>)

15

Deze eisen zijn vastgelegd in de sectorale wetgeving. De eisen omtrent leraren in het mbo staan in artikel 4.2.1 tot en met 4.2.5 in de WEB.

16

Een van de doelstellingen in de Lerarenagenda 2013-2020 is dat alle leraren bekwaam en bevoegd zouden moeten zijn. Op het Dashboard lerarenagenda (OCW, z.d.) is de voortgang op dit punt te volgen.

17

Naast deze bekwaamheidseisen kunnen onderwijsinstellingen ook eigen bekwaamheidseisen stellen die passen bij hun onderwijsvisie.

4.1.2

Bekwaam

Een leraar dient niet alleen bevoegd te zijn, maar ook bekwaam.¹⁶ 'Bekwaamheid' gaat over de competenties die een leraar moet bezitten om zijn vak goed te kunnen uitoefenen. De Inspectie van het Onderwijs houdt bij in welke mate lessen worden gegeven door bekwame leraren en publiceert daar ieder jaar over in *De staat van het onderwijs - Onderwijsverslag*. De Inspectie bezoekt een representatieve steekproef van scholen om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. Op die scholen bezoekt de Inspectie een aantal lessen. Vanaf *De staat van het onderwijs 2012-2013* maakt de Inspectie gebruik van het onderscheid tussen *algemeen didactische vaardigheden* en *differentiatievaardigheden* (zie box 3) (Inspectie van het Onderwijs, 2014).¹⁷

Box 3 Algemeen didactische vaardigheden en differentiatievaardigheden

1. Algemeen didactische vaardigheden:

- De leraar geeft duidelijk uitleg van de leerstof.
- De leraar realiseert een taakgerichte werksfeer.
- De leraar betreft de leerlingen actief bij de onderwijsactiviteiten.

2. Differentiatievaardigheden:

- De leraar stemt de instructie af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.
- De leraar stemt de verwerkingsopdrachten af op verschillen in de ontwikkeling tussen de leerlingen.
- De leraar stemt de onderwijstijd af op verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.

In de lesbezoeken kijkt de Inspectie of de leraar die de les verzorgt de twee vaardigheden beheerst.

In het po, het mbo en in mindere mate in het vo, is naast de kwaliteit van de leraar ook de kwaliteit van het team dat bezig is met lesgeven, assisteren, organiseren en begeleiden, van belang voor de kwaliteit van het onderwijs. De (ontwikkeling van de) kwaliteit van teams van leraren en ondersteuners wordt echter op dit moment nog niet systematisch gemonitord. We hebben deze indicator wel in het dashboard opgenomen, maar nog niet kunnen voorzien van een ‘bron’ van gegevens.

4.1.3 Professionalisering (scholing en opleiding)

In het dashboard hebben we drie indicatoren voor professionalisering opgenomen. Twee daarvan richten zich op scholing en opleiding van zittende leraren (‘deelname aan na- en bijscholing’ en ‘aantal masters voor de klas’). Deze indicatoren sluiten aan bij de afspraken die het Ministerie van OCW heeft gemaakt met het veld in de sector- en bestuursakkoorden (Ministerie van OCW, 2014d, 2014e en 2014f). Deze afspraken hebben tot doel om meer bekwame leraren voor de klas te krijgen en om de bekwaamheid van leraren te vergroten. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze indicatoren zich richten op de professionalisering van individuele leraren. De mate waarin een team leraren professionaliseert zit niet in het dashboard.

De derde indicator is de ‘kwaliteit van de lerarenopleiding’. Het is van groot belang dat startende leraren goed opgeleid zijn en dus beschikken over (een deel van) de bekwaamheden.

‘Begeleiding van startende leraren’, één van de doelen waarvoor extra middelen ter beschikking is gesteld (zie ook tabel 9.2 in de begroting 2015 van het Ministerie van OCW), hebben we niet als indicator opgenomen, omdat die volgens ons een afgeleide is van de kwaliteit van de lerarenopleiding. Die kwaliteit houdt ook in dat studenten goed worden voorbereid op hun toekomstige werkomgeving.

4.1.4 Reflectie

Onbekend welk percentage leraren bevoegd én bekwaam is

Op dit moment worden bevoegdheid en bekwaamheid van leraren gemeten.

Bevoegdheid jaarlijks in opdracht van het Ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs rapporteert in haar Onderwijsverslag over het aandeel lessen dat wordt gegeven door leraren die beschikken over de algemeen didactische vaardigheden en differentiatievaardigheden.

De indicatoren voor bevoegdheid en bekwaamheid worden niet aan elkaar gekoppeld. Dat is gezien de verschillende manieren waarop beide momenteel worden gemonitord (zie boven) ook lastig. Het is dus onbekend hoeveel leraren zowel bevoegd als bekwaam zijn.

4.2 Lerende omgeving

Er is sprake van een lerende omgeving in een school wanneer leraren van elkaar leren door bijvoorbeeld samenwerking, peer reviews en het geven van feedback⁸. Een lerende omgeving is ook sterk gericht op de voortgang in leerprestaties van leerlingen.

Lerende omgeving heeft in ons dashboard drie indicatoren: het aantal docenten dat deelneemt aan peer reviews (paragraaf 4.2.1), de kwaliteit van (de samenstelling van) het team (paragraaf 4.2.2) en het aantal scholen dat opbrengstgericht werkt (paragraaf 4.2.3).

Er zijn meer manieren om een lerende omgeving te creëren in een school, waarbij bijvoorbeeld de schoolleider ook een rol speelt. De indicatoren ‘peer reviews’ en ‘opbrengstgericht werken’ zijn gekozen omdat zij expliciet worden genoemd in verschillende afspraken tussen het Ministerie van OCW en het veld en de indicator ‘kwaliteit van het team’ is opgenomen omdat deze in de gesprekken met het veld regelmatig werd genoemd.

4.2.1 Peer review

Peer review houdt in dat leraren onderling reflecteren op elkaar en op hun eigen onderwijspraktijk. Peer review maakt deel uit van de tweede actielijn uit het Actieplan Leraar 2020: ‘Naar professionele scholen met ruimte voor goed personeelsbeleid’. Een peer review heeft geen vaste vorm: de peer review kan plaatsvinden tussen twee leraren of binnen een team, tussen directe collega’s of tussen leraren van verschillende scholen en het kan zowel binnen als buiten de klas plaatsvinden. Leraren kunnen bijvoorbeeld met collega’s problemen bespreken (bijvoorbeeld via intervisie of coaching), lesbezoeken afleggen en elkaars lessen bespreken (Regioplan, 2014).

4.2.2 Kwaliteit van het team

Uit gesprekken met het Ministerie van OCW en de sectorraden is gebleken dat de kwaliteit van het team van leraren, met name in het po en mbo, belangrijk is voor de kwaliteit van het onderwijs. Wij hebben geen informatie kunnen vinden over de stand van zaken rondom de kwaliteit van teams in het po en mbo.

4.2.3 Opbrengstgericht werken

Sinds 2008 is opbrengstgericht werken geïntroduceerd in het onderwijsveld (Odenthal & Verbeek, 2014). Sindsdien is het in verschillende akkoorden en afspraken terug te vinden. De indicator geldt voor het po en vo, niet voor het mbo. Opbrengstgericht werken betekent volgens de Inspectie dat men werkt volgens de evaluatieve cyclus. Dat wil zeggen dat de leraar/school doelen en standaarden vastlegt, informatie verzamelt, registreert en interpreteert en op basis daarvan beslissingen neemt. Om te beoordelen in welke mate basisscholen opbrengstgericht werken, hanteert de Inspectie een aantal indicatoren (zie box 4).

Box 4 Indicatoren opbrengstgericht werken

Om te beoordelen in welke mate basisscholen opbrengstgericht werken, hanteert de Inspectie de volgende indicatoren:

- De school gebruikt een samenhangend systeem van genormeerde instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.
- De leraren volgen en analyseren systematisch de voortgang in de ontwikkeling van de leerlingen.
- De school evalueert regelmatig de effecten van de zorg.
- De school evalueert jaarlijks de resultaten van de leerlingen.
- De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.

(Inspectie van het Onderwijs, 2011 en 2013)

Per indicator kan een school een score krijgen. Vervolgens beoordeelt de Inspectie op basis van de scores of de school wel of niet opbrengstgericht werkt. Het Ministerie van OCW neemt het oordeel van de Inspectie als uitgangspunt voor de indicator op macro-niveau: ‘Percentage opbrengstgerichte scholen naar onderwijssector’ die in de beleidsagenda van de begroting wordt gebruikt.

4.2.4 Reflectie

Het is onbekend in hoeverre scholen opbrengstgericht werken

De Inspectie van het Onderwijs operationaliseert in het Onderwijsverslag 2011/2012 opbrengstgericht werken aan de hand van vijf indicatoren (zie box 4). Daarbij geeft de Inspectie per indicator aan hoeveel procent van alle onderwijsinstellingen voldoet aan die indicator. Ook geeft de Inspectie per jaar aan hoeveel instellingen aan alle vijf indicatoren voldoen. Uit de rapportage van de Inspectie is niet te herleiden welke ontwikkeling er zit in het aantal scholen dat aan een, twee, drie of vier indicatoren voldoet. Deze informatie zou relevant kunnen zijn omdat zij (het ontbreken van) voortgang in het opbrengstgericht werken zichtbaar maakt. Zo zou het bijvoorbeeld kunnen voorkomen dat steeds meer scholen aan vier van de vijf criteria voldoen, terwijl het aantal scholen dat aan alle vijf criteria voldoet stabiel blijft.

4.3 Arbeidssatisfactie

De derde voorwaarde voor goed onderwijs na 'professionele leraren' en 'lerende omgeving' is dat leraren tevreden zijn met het werk dat zij doen en de manier waarop zij (kunnen) functioneren. Wij noemen dat de arbeidssatisfactie van leraren. Leraren die tevreden zijn in en over hun werk, zijn meer betrokken en zijn intrinsiek gemotiveerd, wat de kwaliteit van het onderwijs ten goede komt. Wij hebben de arbeidssatisfactie in het dashboard uitgedrukt in drie indicatoren: tevredenheid over de inhoud van het werk (paragraaf 4.3.1), werkdruk (paragraaf 4.3.2) en professionele ruimte (paragraaf 4.3.3).

4.3.1 Tevredenheid over de inhoud van het werk

Deze indicator gaat ten eerste over de tevredenheid over de inhoud van het werk. De inhoud van het werk is breder dan alleen het primaire proces (het lesgeven aan de leerling), het gaat over alle taken die leraren op een school uitvoeren.

4.3.2 Werkdruk

Werkdruk heeft invloed op de tevredenheid van de leraar over het werk. Overigens is het niet zo dat als de ervaren werkdruk hoog is, de tevredenheid over (de inhoud van) het werk automatisch lager is.

4.3.3 Professionele ruimte

De professionele ruimte van leraren gaat over hun mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de inhoud en inrichting van hun werk. Het is dus de ruimte die een leraar heeft en/of ervaart om mee te kunnen beslissen over onderwijsinhoud, onderwijsinrichting (didactisch, pedagogisch en organisatorisch) en de eigen professionele ontwikkeling. De professionele ruimte is niet alleen afhankelijk van de mate waarin de leraar die beleeft en benut, maar ook van de mate waarin de schoolleiding daarvoor ruimte geeft aan de leraar.

4.3.4 Reflectie

Cijfers over werkdruk verwijzen naar ervaren werkdruk

De bovenstaande drie indicatoren zeggen iets over de arbeidssatisfactie van de leraar. Ze worden gemeten aan de hand van vragenlijsten en enquêtes. Dat betekent dat leraren dit zelf invullen op basis van hun ervaringen en meningen. Daardoor is de indicator waardevol, maar subjectief. De ene leraar zal met dezelfde hoeveelheid werk een hogere werkdruk ervaren dan de andere leraar.

4.4 Groeps grootte en -samenstelling

De voorgaande drie voorwaarden voor goed onderwijs hebben (in meerdere of mindere mate) te maken met de leraar: bevoegdheid, bekwaamheid en tevredenheid van de leraar en zijn of haar bijdrage aan de lerende omgeving in de school. De laatste voorwaarde gaat over de leerlingen. We hanteren daarbij drie indicatoren:

(1) hoeveel leerlingen zitten er in een klas of groep (groeps grootte), (2) hoeveel leerlingen zijn er per leraar (leerling-leraarratio¹⁹) en (3) hoe verschillen de leerlingen onderling (groepssamenstelling)?

4.4.1 Reflectie

Het belang van groeps grootte

Uit onderzoek is gebleken dat het effect van groeps grootte op de kwaliteit van onderwijs beperkt is, zeker wanneer de differentiatie (verschillen tussen leerlingen) beperkt is (Inspectie van het Onderwijs, 2014). Desondanks nemen wij de drie bovengenoemde indicatoren voor het po op in het dashboard. Dit is omdat ze veelvuldig terug komen in zowel het politieke debat als in discussies binnen het onderwijsveld. Zo schrijft de staatssecretaris van OCW in een brief aan de Tweede Kamer dat hij de groeps grootte in het po jaarlijks wil volgen, aangezien een (te) grote groep van invloed kan zijn op de werkdruk van leraren en ouders hierover ongerust kunnen zijn (Ministerie van OCW, 2012).

Er kan een kantelpunt komen wanneer de groepen zo groot of divers worden, bijvoorbeeld als gevolg van de invoering van passend onderwijs, dat dit direct of indirect (via de werkdruk en arbeidssatisfactie van de docent) ten koste gaat van de kwaliteit. Om hier een vinger aan de pols te houden, is het van belang deze drie indicatoren te monitoren.

In het vo varieert de groeps grootte per vak en is ook de variatie per school heel groot. Voor schoolbesturen in het vo is de groeps grootte een belangrijk sturingsinstrument waarbij zij grotendeels hun eigen keuzes kunnen maken. (Algemene Rekenkamer, 2014b) We hebben deze indicator daarom voor het vo niet opgenomen.

In het mbo zijn geen vaste groepen of klassen; deelnemers leren veelal op andere manieren en op andere plaatsen, zoals in de beroepspraktijkvorming, in open leercentra en via digitale media. Daarom is de indicator 'groeps grootte en -samenstelling' niet meegenomen voor het mbo.

¹⁹

In de leerling-leraarratio zijn alleen leraren meegenomen, niet de onderwijsassistenten of klassenassistenten. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan.

5 Beschouwingen bij het dashboard en bij de indicatoren

Het dashboard geeft aan de hand van indicatoren inzicht in belangrijke voorwaarden voor de kwaliteit van onderwijs. Het moet in samenhang worden gezien met het dashboard dat het Ministerie van OCW ontwikkelt voor de indicatoren voor de kwaliteit van onderwijs. Zoals we opmerkten in hoofdstuk 3, beperken we de invulling van het dashboard in dit rapport tot de voorwaarden voor goed onderwijs die gaan over wat er ‘in de klas’ (op de werkvloer) gebeurt.

- **Verbreiding van het dashboard**

Het dashboard wint aan bruikbaarheid als ook de stand van zaken van de andere indicatoren voor goed onderwijs op een vergelijkbare wijze inzichtelijk wordt gemaakt en in beeld wordt gebracht (zie ook figuur 3):

Het geld	omvang budget, kosten huisvesting
Het stelsel	bekostigingssystematiek, governancestructuur
De school	bestuur, management en intern toezicht

- **Bruikbaarheid van het dashboard**

Voor de bruikbaarheid van het dashboard op de langere termijn is het van belang dat informatie niet alleen nu beschikbaar is, maar op vergelijkbare wijze ook de komende jaren beschikbaar blijft. Dat betekent dat er duidelijke en meerjarige afspraken gemaakt moeten worden tussen het Ministerie van OCW, de Inspectie en andere partijen die in opdracht van het Ministerie van OCW evaluatie-onderzoek uitvoeren. Dat neemt overigens niet weg dat indicatoren in de loop der jaren kunnen veranderen als gevolg van veranderingen in beleid en wet- en regelgeving.

- **Ook informatie over kwantiteit leraren**

Het is ook zinvol om de informatie over de kwaliteit van leraren die in het dashboard is opgenomen, regelmatig te spiegelen aan informatie over de kwantiteit - dat wil zeggen vraag en aanbod - van leraren. Er dienen immers zowel voldoende leraren als voldoende professionele leraren te zijn. Daarnaast kan inzicht in mogelijke toekomstige lerarentekorten ook een indicatie geven van de aantrekkelijkheid of de professionaliteit van de sector. In Bijlage 3 gaan we hier verder op in.

- **Afstemming met gemeenten**

Verder merken we op dat niet alleen het Rijk, maar ook gemeenten investeren in de professionalisering van leraren (in hun gemeente). Gemeenten hebben wettelijke taken voor onderwijs, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijshuisvesting en leerplicht. Veel gemeenten voeren daarnaast eigen onderwijsbeleid, bijvoorbeeld voor de professionalisering van leraren.

Gemeenten verstrekken middelen aan scholen in de vorm van subsidies. Zo stelt Amsterdam (voor de periode 2015-2019) in totaal € 26,3 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de Amsterdamse lerarenagenda. Rotterdam stelt (voor de periode 2015-2018) € 13 miljoen beschikbaar voor het beleidsthema ‘de beste leraar’²⁰.

20

Naast deze € 13 miljoen stelt Rotterdam ook € 41 miljoen beschikbaar voor de periode 2015-2018 voor schoolontwikkeling. Schoolbesturen kunnen een deel van dit geld ook besteden aan (professionalisering van) leraren.

Uit de gesprekken die wij voerden bij de vier grootste gemeenten, blijkt dat zij met hun beleid zo veel mogelijk aansluiten bij de beleidsdoelstellingen van het Ministerie van ocw. Daar voegen zij soms nog eigen, lokale doelstellingen en beleidsinstrumenten aan toe, bijvoorbeeld maatregelen om leraren aan de eigen stad te binden of eigen lerarenbeurzen. Wat betreft de monitoring van deze doelstellingen sluiten gemeenten waar mogelijk aan bij landelijke indicatoren. Er wordt in beperkte mate aanvullend informatie verzameld door gemeenten. De gemeentelijke middelen voor onderwijsbeleid komen bovenop op het budget dat schoolbesturen van het Rijk ontvangen. Deze combinatie van geldstromen maakt het nog lastiger (zie ook hoofdstuk 2) om precies aan te wijzen welke effecten veroorzaakt worden door welke investeringen. Omdat er sprake is van verschillende geldstromen vanuit het Rijk en de gemeenten op hetzelfde beleidsterrein is een goede afstemming van belang over de doelstellingen en de inspanningen die Rijk en gemeenten plegen ten aanzien van leraren.

- **Nieuwe uitdaging**

Tot slot merken we op dat de organisatie van het onderwijs in hoog tempo verandert. Recht doen aan diversiteit is de nieuwe uitdaging. Dit stelt hoge eisen aan de differentiatievaardigheden van leraren. Het beroep op klassenassistenten neemt ook toe. Het idee van één leraar die voor de klas staat zal veelal plaatsmaken voor een team van leraren en ondersteuners dat met een groep werkt. Het idee van ‘professionalisering van leraren’ en ‘geld dat in de klas terecht moet komen’ zal dan ook een andere invulling gaan krijgen. Bij het verder professionaliseren van het onderwijs zal naast de individuele leraar de kwaliteit van het team (nog) belangrijker worden.

6 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

De bewindspersonen van OCW, de MBO-raad, de VO-raad en de PO-raad hebben op 3 juni 2015 gereageerd op ons onderzoek. Hieronder volgt een samenvatting van de reacties en ons nawoord daarbij. De integrale reacties zijn te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

6.1 Bestuurlijke reacties

Reactie bewindspersonen van OCW

De Algemene Rekenkamer constateert volgens de minister en staatssecretaris van OCW terecht dat, als gevolg van de lumpsumbekostiging, er voor de Tweede Kamer geen direct zicht is op de relatie tussen budgetten, uitgaven en resultaten. De bewindspersonen geven aan dat bij de grote autonomie van het onderwijsveld de plicht voor scholen hoort om verantwoordelijkheid te nemen voor een transparante publieke verantwoording en ze hechten er grote waarde aan dat de in het dashboard gepresenteerde stelselindicatoren worden vertaald naar indicatoren die sturingsinformatie geven op het niveau van de scholen. Hier ligt volgens de bewindspersonen mede een taak voor het onderwijsveld zelf.

Het belang van toereikende, actuele en toegankelijke beleidsinformatie, die is toegesneden op de informatiebehoefte van de Tweede Kamer, onderschrijven de bewindspersonen. Ze geven aan dat ze de Tweede Kamer informeren via een beperkte set beleidsindicatoren en streefdoelen in de begroting en het jaarverslag en via gerichte beleidsinformatie in de vorm van kamerbrieven en evaluatierapporten.

De bewindspersonen kunnen zich vinden in ons voorstel om een dashboard te introduceren voor het stroomlijnen van beleidsinformatie op macroniveau. Zij plaatsen hier echter een aantal kanttekeningen bij.

1. De focus in het dashboard zou volgens de bewindspersonen moeten liggen bij de indicatoren die output en/of outcome in beeld brengen. Deze indicatoren zijn voor de Tweede Kamer het meest relevant volgens de bewindspersonen; de indicatoren over de voorwaarden moeten hierop aansluiten.
2. De bewindspersonen hechten eraan dat beide sets indicatoren breed worden gedragen door het onderwijsveld. Het moet volgens hen voor de besturen en raden duidelijk zijn dat het bij beide sets niet gaat om nieuwe kwaliteitsafspraken tussen OCW en sectoren.
3. De bewindspersonen geven aan dat veel van de indicatoren uit het dashboard overeenkomen met de indicatoren die momenteel al worden gebruikt voor monitoring van afspraken en akkoorden. Deze overlap kan volgens de bewindspersonen onbedoeld verwarring geven. Daarnaast constateren zij dat wij 'witte vlekken' in het dashboard tonen waarover we nadere informatie wensen zonder dit nader te onderbouwen. Over twee indicatoren die wij hebben opgenomen in ons dashboard zijn de bewindspersonen kritisch. Het gaat om de indicatoren voor groeps grootte en leerling-leraar ratio. De bewindspersonen

vinden het niet gewenst om deze indicatoren als belangrijke voorwaardelijke indicatoren voor onderwijskwaliteit te presenteren.

De bewindspersonen willen onze set eerst nader bekijken en bestuurlijk afstemmen met de sectorraden. De ambitie van de bewindspersonen is een robuust dashboard van indicatoren die tezamen een goede foto geven van onderwijskwaliteit in de brede zin. Dit dashboard willen zij presenteren en openbaar beschikbaar stellen als breed gedragen stelselmonitor van onderwijskwaliteit. Zover is het echter nog niet volgens de bewindspersonen en zij verzoeken de Algemene Rekenkamer daarom om tot die tijd kritisch mee te kijken naar de ontwikkeling van dit dashboard.

Reactie MBO-raad

De MBO-raad is van mening dat de monitor zoals wij die voorstellen, niet herkenbaar en niet werkbaar is voor het mbo. De monitor is volgens de MBO-raad opgebouwd vanuit een klassieke, frontale, klasgerichte onderwijssituatie in het po en vo en houdt te weinig rekening met diverse zaken die volgens de MBO-raad in het mbo echt anders liggen. Voor de MBO-raad zijn de indicatoren daarom niet herkenbaar. De MBO-raad geeft ons daarom ernstig in overweging deze monitor te beperken tot het po en vo. De MBO-raad wijst er op dat er voldoende voor de Tweede Kamer toegankelijke bronnen aanwezig zijn die informatie over het mbo bevatten.

Reactie vo-raad

De vo-raad vindt het dashboard dat de Algemene Rekenkamer presenteert een waardevolle serviceverlening aan de Tweede Kamer en, in brede zin, aan de samenleving. In zijn reactie noemt de vo-raad drie aandachtspunten:

1. De set indicatoren is niet statisch, maar dynamisch. De vo-raad stelt in dat kader voor om jaarlijks te evalueren of de set nog steeds aansluit bij het sectoraal beleid, en neemt graag deel aan deze evaluatie.
2. De vo-raad stelt dat het dashboard een deelverzameling bevat van alles wat er over 'de klas' of 'het primaire proces' te zeggen valt omdat er een keuze is gemaakt uit een nog omvangrijkere hoeveelheid aan beschikbare indicatoren. Dit toont de relatieve waarde van het dashboard aan. Het is volgens de vo-raad noodzakelijk om niet alleen het dashboard (jaarlijks) aan te bieden aan de Tweede Kamer, maar naast dit kwantitatieve inzicht ook de kwalitatieve, dieper liggende toelichting te geven. Deze toelichting is van essentieel belang en de vo-raad is graag bereid die te geven.
3. De vo-raad geeft aan het geschetste beeld van de Algemene Rekenkamer te herkennen dat de aard en de omvang van informatie over presentaties in de jaarverslagen onderling behoorlijk verschilt. Dit kan volgens de raad in veel gevallen scherper. De vo-raad ondersteunt schoolbesturen bij hun horizontale verantwoording.

Verder waardeert de vo-raad dat de Algemene Rekenkamer in het kader van dit onderzoek de ambitie heeft gehad om uitsluitend te putten uit bestaande bronnen. Daarmee is de administratieve last voor scholen niet verhoogd en kan het geld dat hiermee uitgespaard wordt, worden besteed aan het primaire proces.

Reactie po-raad

De po-raad constateert dat de Algemene Rekenkamer belangrijke stappen zet ter beantwoording van het verzoek van de Tweede Kamer. De po-raad vraagt in zijn reactie aandacht voor een drietal indicatoren uit het dashboard:

1. De indicator groeps grootte biedt volgens de raad geen inzicht in de kwaliteit van onderwijs.
2. Wat betreft de indicator 'groepssamenstelling' vraagt de PO-raad zich af welke informatie deze indicator oplevert: is een gedifferentieerde groep goed of slecht? De raad vreest voor een verkeerde discussie als gevolg van deze indicator.
3. De PO-raad plaatst een kanttekening bij de indicator 'leraar-leerlingratio'. Deze is sterk afhankelijk van de organisatie van het onderwijs.

Het door de Algemene Rekenkamer ontwikkelde dashboard biedt volgens de PO-raad goede aanknopingspunten, maar dient nog verder ontwikkeld te worden. De PO-raad vreest dat de nu weergegeven indicatoren niet altijd zorgen voor zinvolle discussies. Hij acht het zinvol om verder te werken aan indicatoren die inzicht kunnen bieden in de opbrengsten van beleid en middelen en levert daaraan graag een bijdrage.

6.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We constateren dat de bewindspersonen van OCW de ambitie hebben om een robuust dashboard te ontwikkelen dat een foto geeft van onderwijskwaliteit in brede zin. Dat spoort met de grondgedachte van ons rapport en met het verzoek van de Tweede Kamer om onderzoek te doen. Dat dashboard dient volgens de bewindspersonen te kunnen rekenen op draagvlak in de sector zelf. Wij zijn het daar mee eens. Juist om die reden hebben wij de sectorraden betrokken bij ons onderzoek en uitgenodigd om te reageren op onze rapportage. We wijzen erop dat ook het parlement behoefte heeft aan informatie en zich ook zal moeten herkennen in het ontwerp van het dashboard. Uiteindelijk zal de robuustheid van welk dashboard dan ook gewaarborgd moeten worden door het belang dat alle stakeholders er in zien.

Hierbij is essentieel dat de gekozen bekostigingswijze van het onderwijs met zich mee brengt dat onderwijsinstellingen in hoge mate vrij zijn in de daadwerkelijke besteding van de aan hen toevertrouwde publieke middelen (lumpsumsystematiek). Daarbij hoort dat op adequate wijze verantwoording wordt afgelegd over de inzet van deze middelen en de daarmee behaalde resultaten op instellingsniveau. Met de invoering van de lumpsum is immers het accent verschoven van verticale verantwoording naar horizontale verantwoording. Maar wanneer het parlement bij de uitoefening van het budgetrecht nadere (financiële) informatie zou wensen over de daadwerkelijke besteding van specifieke onderwijsmiddelen, kan hierdoor niet geput worden uit de momenteel beschikbare verantwoordingsinformatie van de onderwijsinstellingen. In het begrotings- en verantwoordingsproces tussen parlement en minister dient men zich rekenschap te geven van deze inherente eigenschap van de lumpsumsystematiek. Het toedelen van extra middelen met een speciaal oogmerk aan de lumpsumgelden is derhalve een minder gelukkige keuze want de bijbehorende verantwoordingsinformatie is (logischerwijze) niet beschikbaar.

Ook daarom leggen wij in ons onderzoek de nadruk op het slim sorteren van reeds beschikbare beleidsinformatie waarmee Kamer, kabinet en sector kunnen volgen wat de voortgang is op diverse indicatoren waaraan de intensiveringen moeten bijdragen. Dit ondersteunt het parlement bij het uitoefenen van het budgetrecht, zonder dat extra vereisten aan de bekostiging en de verantwoording nodig zijn, en zonder dat in bestaande bevoegdheden wordt getreden. Bovendien hebben de indicatoren in het dashboard, in lijn met het verzoek van de Tweede Kamer, betrekking op de *outcome*, in het bijzonder

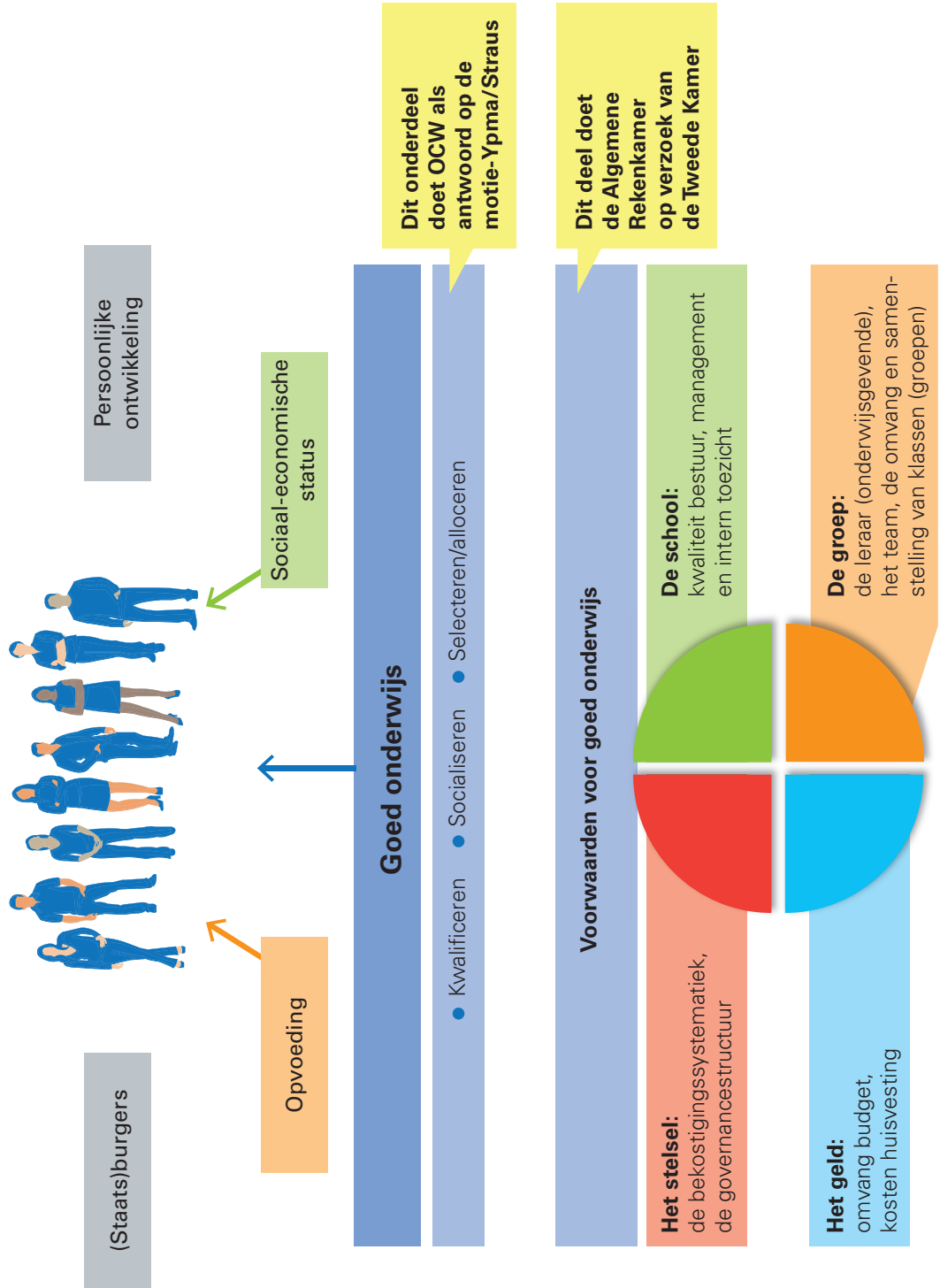
het primaire proces ('de klas' of 'de groep'). De gekozen indicatoren sluiten aan bij de doelstellingen in de sector- en bestuursakkoorden en bij de doelen die genoemd worden in de begroting van 2015 van het Ministerie van OCW. Deze doelen hebben vooral betrekking op 'voorwaarden voor goed onderwijs'. Een combinatie met de brede set indicatoren voor de kwaliteit van onderwijs die het Ministerie van OCW zelf ontwikkelt, past bij de intenties van het dashboard en biedt de Tweede Kamer een robuuste monitor van (voorwaarden voor) goed onderwijs.

Wij zullen met grote belangstelling volgen op welke wijze de monitor van het kabinet verder gestalte krijgt. Toegankelijke informatie over prestaties en effecten (output en outcome) draagt bij aan een transparante publieke sector. Indien de Algemene Rekenkamer in de nabije toekomst daaraan een nieuwe bijdrage kan leveren, doen we dat graag.

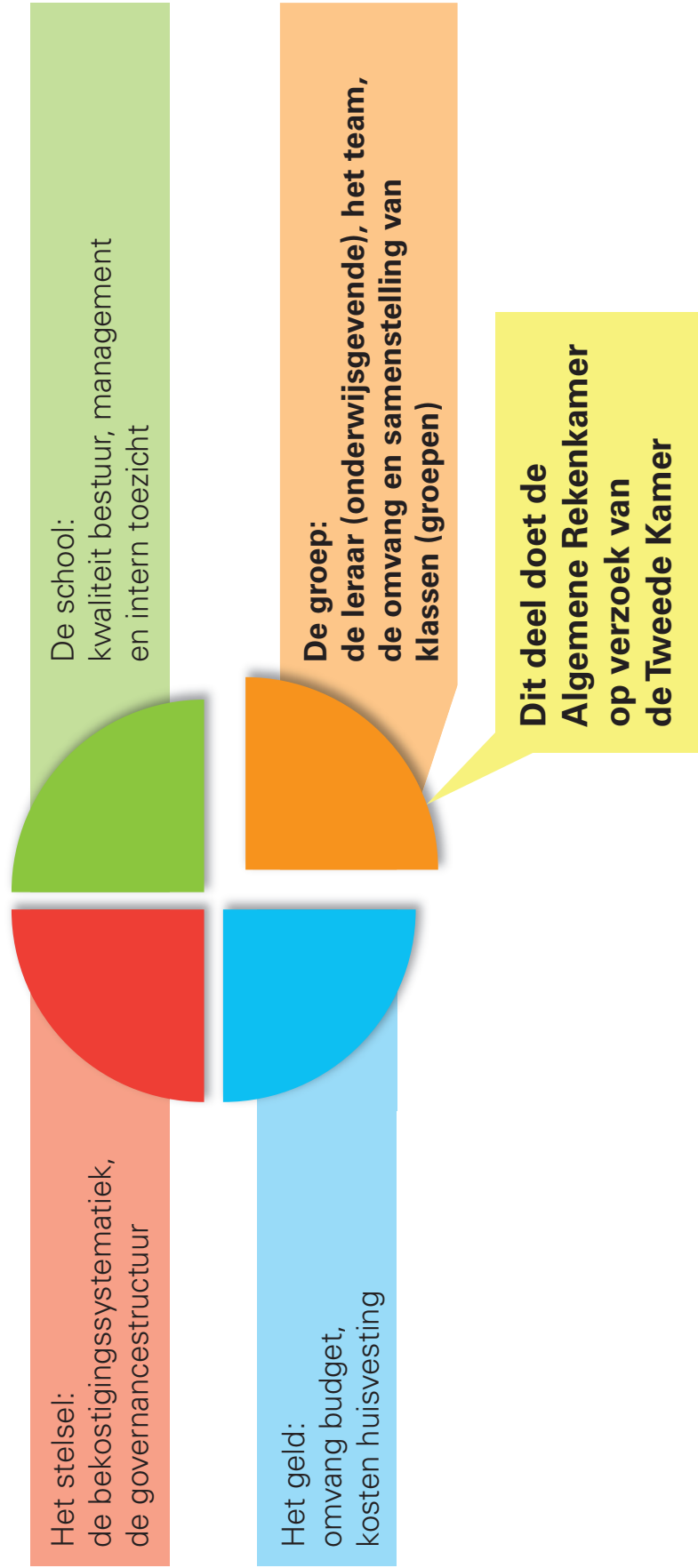
Dashboard

Deel II

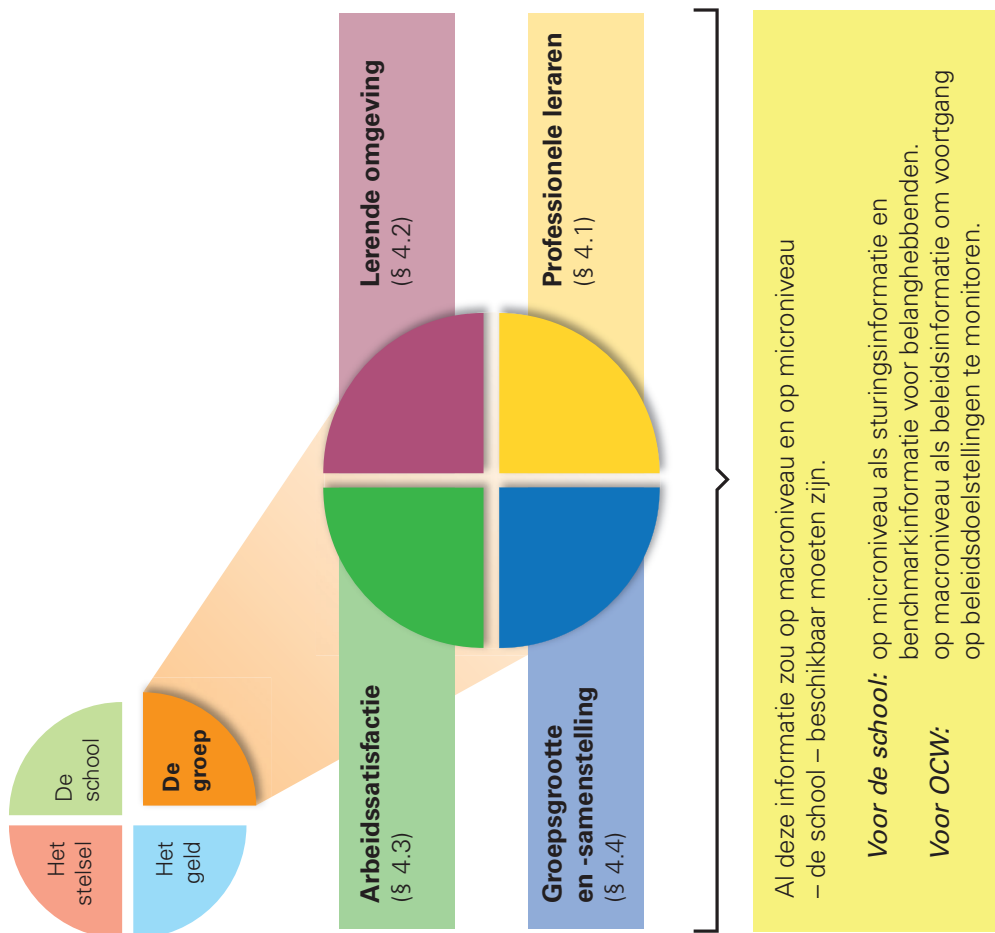
Ontwikkelingen in het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs in beeld

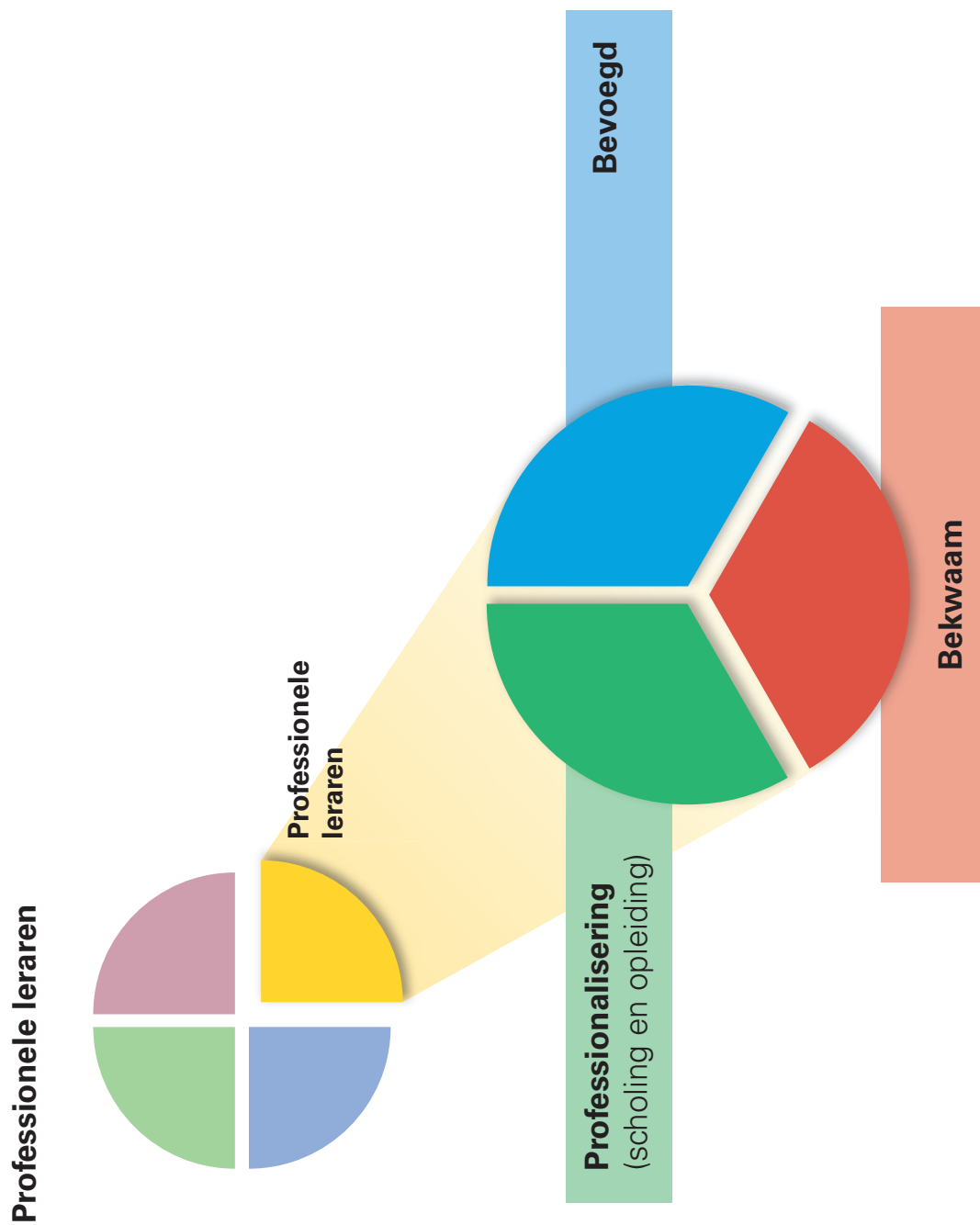


Voorwaarden voor goed onderwijs



De groep: de leraar, de omvang en samenstelling van de groepen



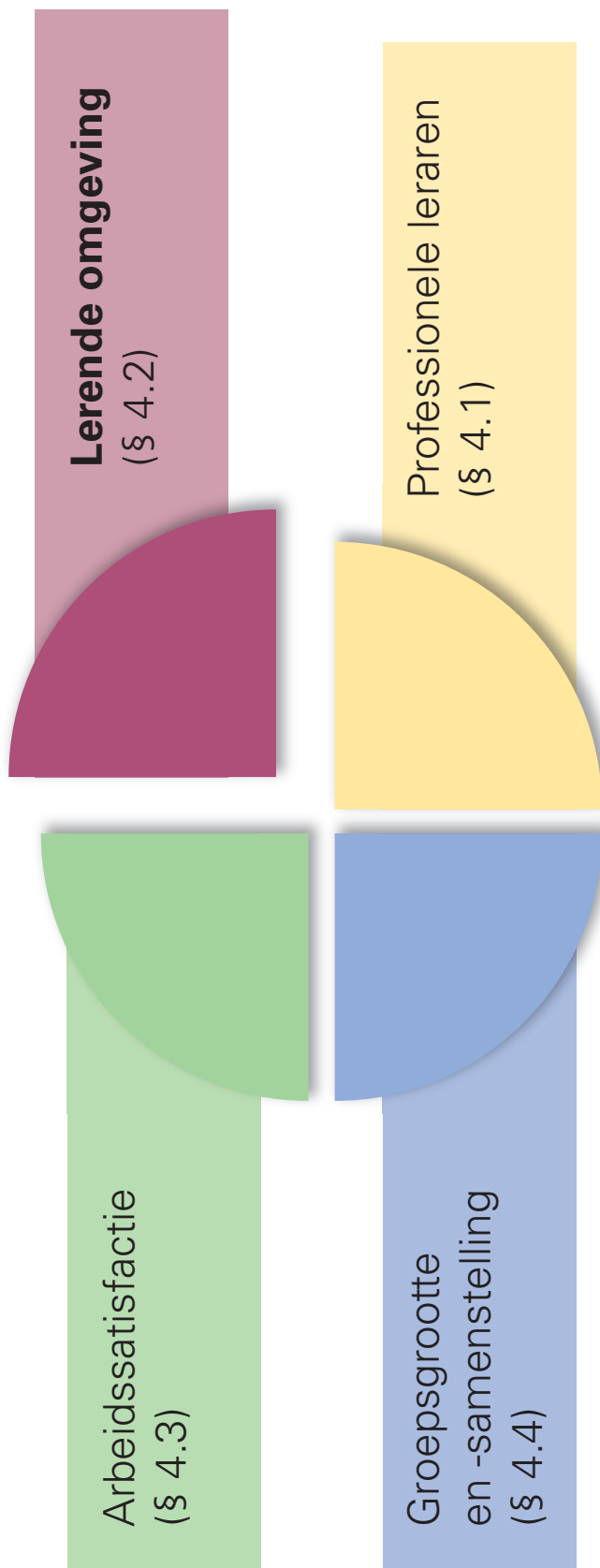


Professionele leraren - bevoegd				
Doel	Indicator	PO	Vindplaatsen	Stand van zaken
Er wordt alleen les gegeven door bevoegde docenten	Aandeel lessen gegeven door bevoegde docenten	PO VO	<p>VO</p> <ul style="list-style-type: none"> Onderwijsverslag 2012-2013 http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsverslag-2012-2013/hoofdpijnen/leraren/bevoegdigheden-van-leraren Beleidsagenda en beleidsverslag 2015, Monitor Streefdoelen Onderwijs – onderdeel 2 http://www.trendsbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=20&v_id=52&d_id=15&titel=Monitor_streefdoelen_onderwijs <p>Voortgang afspraken lerarenagenda</p> <ul style="list-style-type: none"> Voortgangsrapportage Lerarenagenda 8 oktober 2014, p. 48-52 Dashboard lerarenagenda http://www.trendsbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=29&v_id=60&d_id=37&titel=Gekwalificeerde_leraren 	<p>VO</p> <p>Onderwijsverslag 2012-2013: Onbevoegd lesgeven speelt vooral in het VO: 12%-22% van de lessen wordt door onbevoegde leraren gegeven.</p> <p>Monitor streefdoelen onderwijs: 83,5% van de lessen wordt gegeven door 'daartoe bevoegde docenten' (2011)</p> <p>Dashboard lerarenagenda: 83,5% van de lessen wordt gegeven door 'gekwalificeerde leraren' (2011)</p> <p>PO (geen structurele meting) Website 'werken in het onderwijs': In 2009 had 95,4 % van al het lesgevend personeel in het po een diploma met onderwijsbevoegdheid</p> <p>n.v.t.</p>
	Bevoegd is wie geschikt is bevonden en (tijdelijk) is benoemd door het bevoegd gezag	MBO	<p>PO (geen structurele meting)</p> <ul style="list-style-type: none"> Werken in het onderwijs http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/01/29/bevoegdheid-in-het-primair-onderwijs.html <p>n.v.t.</p>	
	Vulling lerarenregister	PO VO MBO	Lerarenregister (is pas vanaf 2017 verplicht als het wetsvoorstel definitief is en wordt aangenomen door het parlement). www.registerlaraar.nl	

Professionele leraren - bekwaam					
Doel	Indicatoren		Vindplaatsen	Stand van zaken	
Alle leraren voldoen aan de criteria voor bekwaamheid die de Inspectie van het Onderwijs hanteert	Mate waarin leraren beschikken over algemeen didactische vaardigheden (na 3 jaar)	PO VO	<ul style="list-style-type: none"> Onderwijsverslag 2012-2013 http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsverslag-2012-2013/hoofdpijnen/leraren/vaardigheden-van-leraren Dashboard lerarenagenda, lijn 6 http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&ss_id=29&sv_id=60&d_id=39&titel=Algemene_en_differentiatievaardigheden 	<p>Dashboard lerarenagenda:</p> <p>Een meerderheid van de leraren (ruim 80% in po, bijna 80% in vo) beheerst de algemeen didactische vaardigheden. De ambitie van 2020 lijkt haalbaar, maar er moet dan wel meer voortgang geboekt worden dan dat nu gerealiseerd is tussen 2012 en 2013."</p>	
	MBO	<ul style="list-style-type: none"> Onderwijsverslag 2012-2013 http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsverslag-2012-2013/onderwijs-in-sectoren/beroepsonderwijs-en-volwasseneneducatie/de-docenten 	<p>Onderwijsverslag 2012-2013:</p> <p>Vrijwel alle docenten hebben in hun lessen laten zien de algemeen didactische vaardigheden te beheersen (variërend per vaardigheid tussen 89% en 95%).</p>		
	Mate waarin leraren beschikken over differentiatievaardigheden (na 7 jaar)	PO VO	<ul style="list-style-type: none"> Onderwijsverslag 2012-2013 http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsverslag-2012-2013/hoofdpijnen/leraren/vaardigheden-van-leraren Dashboard lerarenagenda, lijn 6 http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&ss_id=29&sv_id=60&d_id=39&titel=Algemene_en_differentiatievaardigheden 	<p>Onderwijsverslag (en dashboard lerarenagenda):</p> <p>In het VO, MBO en Speciaal onderwijs kan een kwart tot een derde van de leraren differentiëren.</p> <p>In basisonderwijs en speciaal basisonderwijs kan 50-60% van de docenten differentiëren.</p>	
	MBO	<ul style="list-style-type: none"> Onderwijsverslag 2012-2013 http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsverslag-2012-2013/onderwijs-in-sectoren/beroepsonderwijs-en-volwasseneneducatie/de-docenten 	<p>Onderwijsverslag 2012-2013:</p> <p>36% van de docenten beschikt over differentiatievaardigheden</p>		

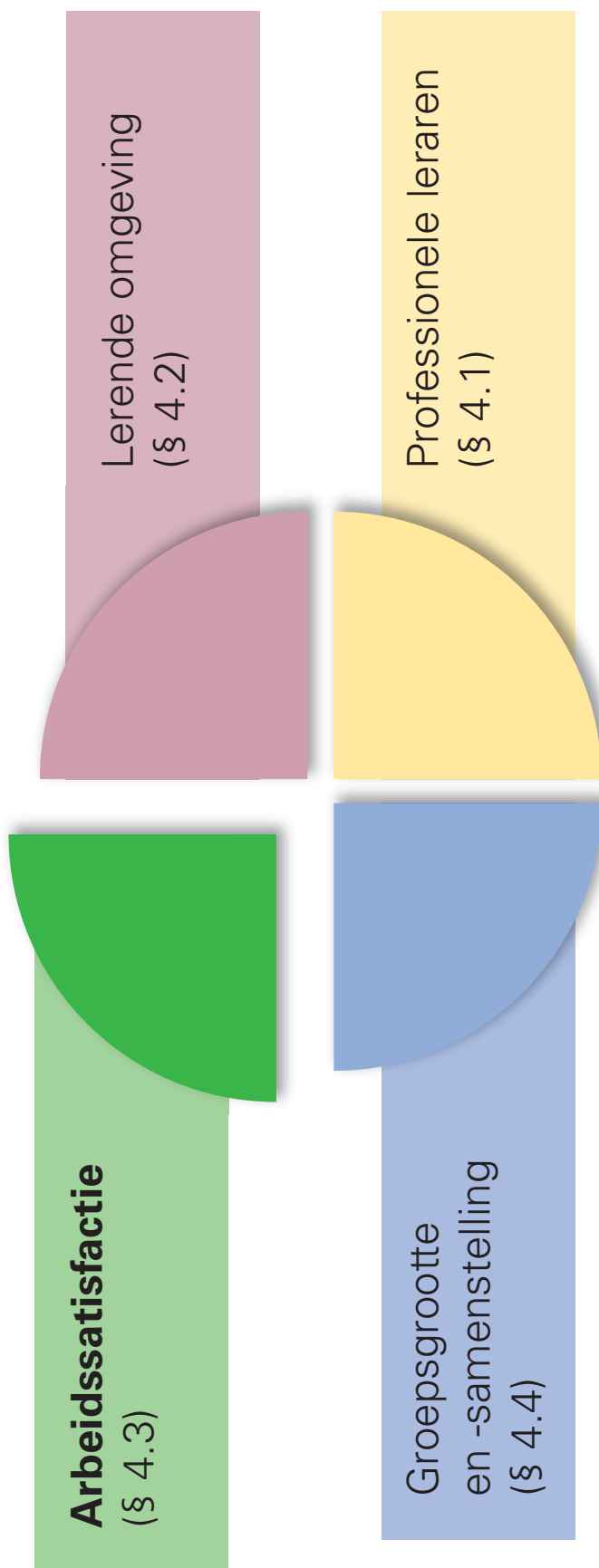
Professionele leraren – professionalisering (scholing en opleiding)				
Doel	Indicatoren	Vindplaatsen	Stand van zaken	
Alle leraren houden hun kennis en vaardigheden op peil	Deelname aan nascholing en bijscholing	PO VO MBO	<ul style="list-style-type: none"> Onderwijs werkt!, meting 2013 	<p>Onderwijs werkt!, meting 2013</p> <p>Het percentage docenten dat geen dagen aan na- of bijscholing heeft gevolgd is gedaald in de periode 2012 en 2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> PO van 7,3% naar 4,3% VO van 10,2% naar 8,4% MBO van 11,4% naar 7,4%
		<ul style="list-style-type: none"> Onderwijsverslag 2012-2013 http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsverslag-2012-2013/hoofdpijnen/leraren/professionalisering-van-leraren 	<p>Onderwijsverslag 2012-2013:</p> <p>professionalisering van Nederlandse leraren blijft achter bij andere landen. Dit geldt in het algemeen, en voor wiskunde in het bijzonder.</p>	
	Kwaliteit lerarenopleiding	PO VO MBO	<ul style="list-style-type: none"> Dashboard lerarenagenda http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&ss_id=29&sv_id=56&titel=Lijn_2:_Betere_lerarenopleidingen (alleen m.b.t. 'Tevredenheid over opleidingen') 	<p>Trends in beeld:</p> <p>In schooljaar 2013-2014 beoordeelde ongeveer 40% van de schoolleiders en managers de kennis en vaardigheden van beginnende leraren als (ruim) voldoende. Bij de lerarenopleidingen in het vo was sprake van een toename het afgelopen jaar. Voor het po en mbo was sprake van een flinke terugval.</p>
	Aandeel masters (hbo en wo) in dienst	PO VO	<ul style="list-style-type: none"> Trends in beeld http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&ss_id=29&sv_id=60&d_id=38&titel=Master/academici 	<p>Trends in beeld:</p> <p>Weinig ontwikkeling tussen 2012 en 2014</p>

De klas - lerende omgeving



Lerende omgeving				
Doel	Indicatoren	Vindplaatsen	Stand van zaken 2014	
Er moet sprake zijn van een lerende omgeving	Aantal docenten dat deelneemt aan onderlinge peer review	<ul style="list-style-type: none"> • Primaire bron: Regioplan – 'Onderwijs werkt' (2014), meting 2013 • Beleidsagenda en beleidsverslag 2015, Monitor Streefdoelen Onderwijs - onderdeel 2 http://www.trendsbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=20&v_id=52&d_id=15&titel=Monitor_streefdoelen_onderwijs • Voortgang afspraken lerarenagenda, Dashboard lerarenagenda http://www.trendsbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=29&v_id=59&d_id=33&titel=Peer_review 	<p>Onderwijs werkt! Meting 2013: Geén feedback door peer review (2013): PO: 28% VO: 35% MBO: 50%</p> <p>Beleidsagenda en beleidsverslag 2015, Monitor Streefdoelen Onderwijs – onderdeel 2: - In PO neemt 62% deel aan peer review, in VO 63%. Dat ligt onder de – niet gespecificeerde – streefwaarden voor 2017.</p> <p>Voortgang afspraken lerarenagenda m.b.t. peer review: - PO+VO: Geen ontwikkeling, nog grote stappen nodig</p> <p>Geen gegevens bekend</p>	
	Kwaliteit team (samenstelling)	Geen gegevens bekend	Geen gegevens bekend	
	Aantal scholen dat voldoet aan opbrengst-gericht werken	<ul style="list-style-type: none"> • Trends in beeld http://www.trendsbeeld.minocw.nl/grafieken/O7.php • Onderwijsverslag 2012/2013: http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/Onderwijsverslagen/2014/onderwijsverslag-2012-2013.pdf 	<p>Van de PO en VO-scholen voldoen respectievelijk circa 35% en 25% aan opbrengstgericht werken. Streefpercentage ligt op 90% in 2018.</p> <p>Onderwijsverslag 2012/2013: Ontwikkeling opbrengstgericht werken stagneert</p>	

De klas - arbeidssatisfactie



Arbeidsatisfactie						
Doel	Indicatoren	Vindplaatsen	Stand van zaken			
Hoge arbeids-satisfactie	Tevredenheid met het werk	<ul style="list-style-type: none"> Werken in het onderwijs (OCW, 2012), geen structurele bron Primaire bron: Regioplan – ‘Onderwijs werkt’ (2014), meting 2013 Personeels- en mobiliteitsonderzoek (POMO), 2014 http://kennisopenbaarbestuur.nl/ <p>Zie voor onderbouw MBO ook Talis 2013, landenrapport Nederland http://www.talis2013.nl/5/resultaten-talis-2013/</p> <ul style="list-style-type: none"> Nationale enquête arbeidsomstandigheden (NEA) http://www.monitorarbeid.tno.nl/databronnen/nea Voor MBO Medewerkerstevredenheidsonderzoek voor MBO (februari 2015, niet jaarlijks en frequentie verschilt per instelling) Geen gegevens bekend 	<p>Werken in het onderwijs: Hoge tevredenheid m.b.t. de inhoud van het werk en de arbeidsvoorwaarden, wel hoge werkdruk en minder tevredenheid over de relatie met de leidinggevende. Leraren in MBO zijn minder tevreden dan in PO en VO</p> <p>Onderwijs werkt! Meting 2013, periode 2012-2013</p> <p>Oordeel ‘goed tot zeer goed’ over arbeidsomstandigheden en werkdruk :</p> <ul style="list-style-type: none"> PO van 27,9% naar 24,3% VO van 23,5% naar 23,2% MBO van 15,6% naar 17,9% <p>POMO, 2014: Medewerkers in PO, VO en MBO zijn meer dan gemiddeld voor de publieke sector, tevreden met hun werk (VO-medewerkers zijn minder dan gemiddeld tevreden over hun eigen organisatie)</p> <p>NEA 2013: Het percentage medewerkers dat maatregelen tegen werkdruk en werkstress nodig acht, maar in de praktijk onvoldoende vindt ligt in het onderwijs ver boven het gemiddelde van alle onderzochte bedrijfstakken (46,1% versus 29,3%)</p> <p>MITO 2012/2013: 47,9% van alle personeel in het mbo geeft aan de werkdruk hoog of te hoog te vinden</p> <p>Voor in VO een aandachtspunt</p>	PO VO MBO	Ervaren werkdruk	PO VO MBO
	Professionele ruimte				PO VO MBO	

De klas - groeps-groote en -samenstelling



Groepsgrootte en -samenstelling					
Doel	Indicator		Vindplaatsen	Stand van zaken	
Inzicht in de ontwikkelingen m.b.t. groepsgrootte en -samenstelling	Omvang groepsgrootte	PO	<ul style="list-style-type: none"> Onderwijsverslag 2012-2013 PO en VO http://publicaties.onderwijsinspectie.nl/xmlpages/page/onderwijsverslag-2012-2013/hooflijnen/leraren/groepsgrootte En <ul style="list-style-type: none"> Brief staatssecretaris OCW aan de Tweede Kamer over Groepsgrootte in het basis- en voortgezet onderwijs, 9-12-2013 	2013: De gemiddelde groepsgrootte in het basisonderwijs is gestegen van 22,8 leerlingen in 2012 naar 23,3 leerlingen in 2013.	
	Leerling/leraarratio	PO VO MBO	<ul style="list-style-type: none"> Trends in beeld http://www.trendsinbeeld.minocw.nl/grafieken/3_1_3_16.php 	Voor het VO wordt groepsgrootte niet structureel gevolgd: groepsgrootte varieert per vak en is grotendeels een keuze van het bestuur.	
	Groepssamenstelling (=verschillen in niveau en zorgbehoefte binnen de groep)	PO VO	Geen informatie en geen plannen voor structurele informatievoorziening. Deze indicator zal aan belang winnen door de invoering van Passend Onderwijs.	In het po, vo en het mbo neemt de ratio de laatste jaren toe.	

Bijlage 1 Investerings in sector- en bestuursakkoorden

Tabel 9.2 Investerings in sector- en bestuursakkoorden (bedragen x €1 miljoen)

Investerings in het primair onderwijs		2015	2016	2017	2018
Prestatiebox		128	151	223	263
-	professionalisering leraren, schoolleiders en bestuurders				
-	aanpak toptalenten en bewegingsonderwijs				
-	duurzame kwaliteitsverbetering				
-	brede vorming (cultuur, wetenschap en techniek)				
Lumpsum		138	138	142	142
-	cao-afpraak begeleiding startende leraar				
-	cao-afpraak professionele ontwikkeling leraren				
-	werkdrukvermindering door conciërges en klassenassistenten				
-	verminderen zittenblijven				
Subsidie		33	35	39	39
-	verhoging budget lerarenbeurs en extra vervangingsvergoeding				
-	implementatie, ICT, verbeter scholen				
Totaal po		299	324	404	444
Investerings in het voortgezet onderwijs		2015	2016	2017	2018
Prestatiebox		177	203	274	302
-	professionalisering leraren, schoolleiders en bestuurders				
-	aanpak toptalenten				
-	opbrengstgericht werken				
-	cofinanciering aanpak continu verbeteren				
-	meer masters voor de klas				
Lumpsum		25	29	29	29
-	werkdrukvermindering door inzet klassenassistenten				
-	(academische) opleidingsscholen				
Subsidie		36	43	36	38
-	verhoging budget lerarenbeurs en extra vervangingsvergoeding				
-	verminderen zittenblijven				
-	implementatie en ICT-ondersteuning				
Totaal vo		238	275	339	369
Investerings in het middelbaar en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie		2015	2016	2017	2018
Investeringsdeel kwaliteitsafspraken mbo		195	187	190	190
-	professionalisering leraren en schoolleiders				
-	taal en rekenen				
-	professionalisering examenfunctionarissen				
-	Excellentie				
Resultaatafhankelijk deel kwaliteitsafspraken		37	136	211	211
-	Studiesucces				
-	Beroepspraktijkvorming				
-	voortijdig schoolverlaten				
Totaal mbo		231	322	400	400
		2015	2016	2017	2018
Totaal investeringen		768	921	1.143	1.213

Bijlage 2 Governancecodes en ‘verantwoording aan de samenleving’

In de branchecodes goed bestuur van zowel het po (PO-raad, 2014), vo (VO-raad, 2011) als het mbo (MBO-raad, 2014) wordt grote waarde gehecht aan transparantie, horizontale dialoog en horizontale verantwoording door schoolbesturen. In deze bijlage hebben wij een aantal voor deze onderwerpen relevante passages uit deze codes geselecteerd.

‘Code Goed Bestuur PO’

“De leden van de PO-Raad hechten groot belang aan een sterke sector primair onderwijs en zijn bereid elkaar aan te spreken op handhaving van de code. Tijdens onderlinge visitaties en werkconferenties bespreken zij hoe zij de code naleven. Zo wordt een basis gevormd voor een open klimaat in onze sector waarin besturen elkaar werkelijk kunnen aanspreken. Transparantie is hierbij essentieel. In dat kader moet de lancering en verdere ontwikkeling van de website Scholenopdekaart.nl gezien worden: als een neerslag van de wens om aan de samenleving verantwoording af te leggen.

...

In het jaarverslag leggen het schoolbestuur en het intern toezichtsorgaan verantwoording af over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de interne verantwoording en de horizontale dialoog.

In het jaarverslag wordt voorts gemeld:

- hoe de functies van bestuur en intern toezicht worden uitgeoefend, welke organen daartoe zijn ingesteld, wie deel uitmaakt van de betreffende organen, wie welke taken heeft en wat de werkwijze is;
- in hoeverre de organisatie voldoet aan de bepalingen uit deze code en de uitleg voor eventuele afwijkingen;
- welke resultaten op organisatie- en schoolniveau zijn behaald ten aanzien van strategisch beleid, gestelde doelen en leerresultaten.

...

Verantwoording en dialoog; de verschillende organen en functionarissen binnen onderwijsorganisaties dienen zich tegenover elkaar en tegenover de maatschappelijke omgeving te verantwoorden omtrent hun keuzes en met anderen in dialoog willen gaan over die keuzes.”

‘Code Goed Onderwijsbestuur’ in het voortgezet onderwijs

“Met de toegenomen autonomie en beleidsruimte die scholen hebben gekregen, is verantwoording nog belangrijker geworden. De school is een maatschappelijke onderneming die haar legitimering en doelstellingen haalt uit de belangen en behoeften van de (directe) omgeving.

Daarbij past een lokale of regionale invulling van de onderwijsopdracht, waarbij scholen in samenspraak met de doelgroep en (regionale) partners zorg dragen voor een goed en gevarieerd onderwijsaanbod. Hierbij worden de behoeften van alle leerlingen

en de maatschappij goed vertegenwoordigd. Om dat waar te kunnen maken dienen scholen zich horizontaal te verantwoorden.

Horizontale verantwoording kent twee componenten: Als eerste gaat het om verantwoording afleggen over het gevoerde beleid en de resultaten van de school, waarbij van belang is dat de school voorziet in het verstrekken van voldoende informatie. Tweede component is dat ook de dialoog met belanghebbenden en de omgeving wordt gevoerd over dat beleid.”

Branchecode goed bestuur in het mbo

“Goed bestuur: Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van de doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden. Goed bestuur gaat in ieder geval over intern toezicht (raden van toezicht), besturen (colleges van bestuur), medezeggenschap (ondernemingsraad, deelnemersraad, ouderraad) en de dialoog met belanghebbenden. Daarbij staat steeds het dienen van het publieke belang centraal.

...

Bij een publiek bekostigde instelling hoort een bestuurscultuur van soberheid en bescheidenheid. De rijksmiddelen (belastinggelden) dienen op zorgvuldige wijze besteed te worden en dat moet in het concrete beleid (en de verantwoording daarover) en ook in uitstraling en imago tot uitdrukking komen.”

Bijlage 3 Informatie over kwantiteit van leraren als aanvulling op informatie over de kwaliteit van leraren

De Lerarenagenda gaat vooral in op de kwaliteit van de leraren, en minder op de kwantitatieve ontwikkeling van vraag en aanbod op de onderwijsarbeidsmarkt voor het primair en voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voor de korte, middellange en lange termijn. Toch is een goede kwantitatieve afstemming tussen vraag en een kwalitatief hoogwaardig aanbod van leraren van belang om de onderwijskwaliteit op peil te houden of te verbeteren.

Het CPB (CPB, 2013) constateert dat scholen een tekort aan leraren (kunnen) oplossen door minder leraren of minder bevoegde leraren in te zetten. Hierdoor blijven verwachte tekorten uit, maar dergelijke maatregelen kunnen negatieve gevolgen hebben voor de onderwijskwaliteit.

De doelstelling van Actieplan LeerKracht (2007-2012) was om door een structurele verbetering van de beroepspositie van de leraar te zorgen voor voldoende goede leraren en daarmee het voorspelde tekort aan leraren te verminderen.

Indicatoren die gebruikt worden voor het voorspellen van dat tekort, zijn:

1. (Voorspelde) onvervulde vraag naar onderwijssector po, vo en mbo;
2. (Voorspelde) onvervulde vraag naar regio voor po en vo;
3. (Voorspelde) onvervulde vraag naar vak in het vo.

De informatie voor deze indicatoren komt uit ramingen op basis van het onderwijsarbeidsmarktmodel Mirror. Deze arbeidsmarktramingen geven inzicht in vraag en aanbod van leraren, directieleden en ondersteunend personeel in de betreffende onderwijssector(en) voor een periode van tien tot vijftien jaar. Ze worden bovendien berekend voor verschillende scenario's voor de economische groei in Nederland.

Voor nadere informatie over de daadwerkelijke aantal vacatures voor leraren kunnen de volgende indicatoren worden gehanteerd:

1. Aantal openstaande vacatures in po, vo, mbo;
2. Percentage vacatures dat als moeilijk vervulbaar wordt ervaren.

De informatie voor deze indicatoren wordt geraamd via de arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo. Deze data worden verzameld door het ITS (Instituut voor Toegepaste Sociologie), verbonden aan de Radboud Universiteit in Nijmegen.

De Tweede Kamer wordt over de (voorspelde) vraag naar leraren geïnformeerd via:

- Rapporten over de arbeidsmarktramingen van wetenschappelijk onderzoeksinstituut CentERdata op basis van het onderwijsarbeidsmarktmodel Mirror.
- www.Stamos.nl (stamos: Statistiek ArbeidsMarkt OnderwijsSectoren). Dit is een website in opdracht van het Ministerie van OCW met een databank met arbeidsmarktinformatie over onderwijssectoren.
- Rapporten arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo, in opdracht van het Ministerie van OCW.

Bij de ramingen van de vraag naar leerkrachten is een waarschuwing op zijn plaats. Ook al voorspellen de ramingen tekorten aan leraren, in de praktijk blijken de vacatures toch nagenoeg allemaal vervuld te worden. Wel geeft een deel van de scholen aan dat ze het vervullen van vacatures moeilijk vinden. Dit zou kunnen wijzen op de instroom van 'nieuwe' leraren met een kwalitatief minder hoogwaardig profiel. Of dat zo is, wordt echter niet gemeten.

In onderstaande tabel hebben we de bronnen over mogelijke lerarentekorten weergegeven.

Mogelijke lerarentekorten				
Doel	Indicatoren	Onderwijssector	Bronnen	Stand van zaken
Beschikbaarheid van voldoende personeel (van voldoende kwaliteit) voor alle onderwijsdeelnemers	(Voorspelde) onvervulde vraag naar onderwijssector	po vo mbo	Rapport <i>De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo, update oktober 2014</i> van CentERdata http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/28/de-toekomstige-arbeidsmarkt-voor-onderwijspersoneel-po-vo-en-mbo-update-oktober-2014.html Databank voor arbeidsmarktinformatie over onderwijssectoren http://www.stamos.nl/	Momenteel is er niet of nauwelijks een tekort aan leraren in het po. Voor het mbo is een minder scherp beeld te geven van de verwachtingen.
	(Voorspelde) onvervulde vraag naar regio	po vo	Rapport <i>De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo, update oktober 2014</i> van CentERdata http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/28/de-toekomstige-arbeidsmarkt-voor-onderwijspersoneel-po-vo-en-mbo-update-oktober-2014.html	In het po krijgen de grote steden naar verwachting te maken met de grootste tekorten. In het vo zijn in de stad Utrecht de tekorten hoger dan de gemiddelde tekorten.
	(Voorspelde) onvervulde vraag naar regio	mbo		
	(Voorspelde) onvervulde vraag naar vak	vo	Rapport <i>De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo, update oktober 2014</i> van CentERdata http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/28/de-toekomstige-arbeidsmarkt-voor-onderwijspersoneel-po-vo-en-mbo-update-oktober-2014.html	Voor het vo is de verwachting dat het huidige lerarentekort, dat zich vooral voordoet in de exacte vakken en sommige talen, de komende twee à drie jaar nog groeit.

	Aantal openstaande vacatures	po vo mbo	Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/28/arbeidsmarktbarometer-po-vo-mbo-2013-2014.html	Vrijwel alle vacatures voor onderwyzend personeel in het po, vo en mbo zijn vervuld.
	Percentage vacatures dat als moeilijk vervulbaar wordt ervaren	po vo mbo	Arbeidsmarktbarometer po, vo en mbo http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/10/28/arbeidsmarktbarometer-po-vo-mbo-2013-2014.html	Een kwart de respondenten geeft aan dat de vacature voor onderwyzend personeel in het po moeilijk vervulbaar bleek. Een derde van de respondenten (31%) geeft aan de lerarenvacatures in het vo moeilijk vervulbaar te vinden. Een derde van de vacatures in het mbo wordt door de respondenten als moeilijk vervulbaar beschouwd.

Bijlage 4 Brede publieke verantwoording

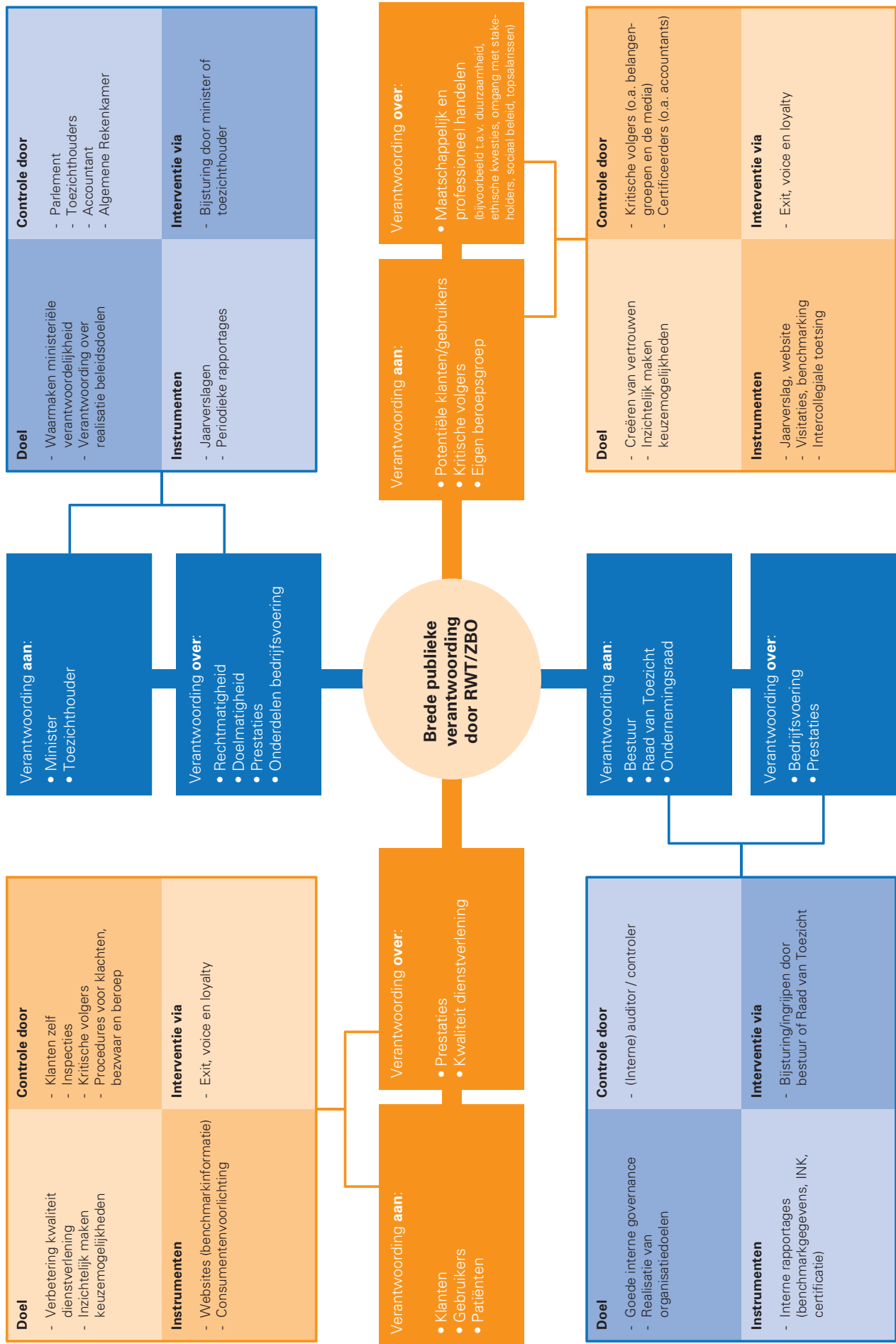
De Algemene Rekenkamer heeft in 2004 in de achtergrondstudie *Verbreding van de publieke verantwoording; Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance* (Algemene Rekenkamer, 2004) een model gepresenteerd voor een Brede publieke verantwoording.

In dat rapport schrijven wij dat een brede publieke verantwoording zich richt op verschillende doelgroepen (ook wel ‘360 graden verantwoording’ genoemd): de minister, de interne toezichthouder(s), de directe klanten en gebruikers, en ‘de maatschappij’ (waaronder potentiële nieuwe klanten en kritische volgers).

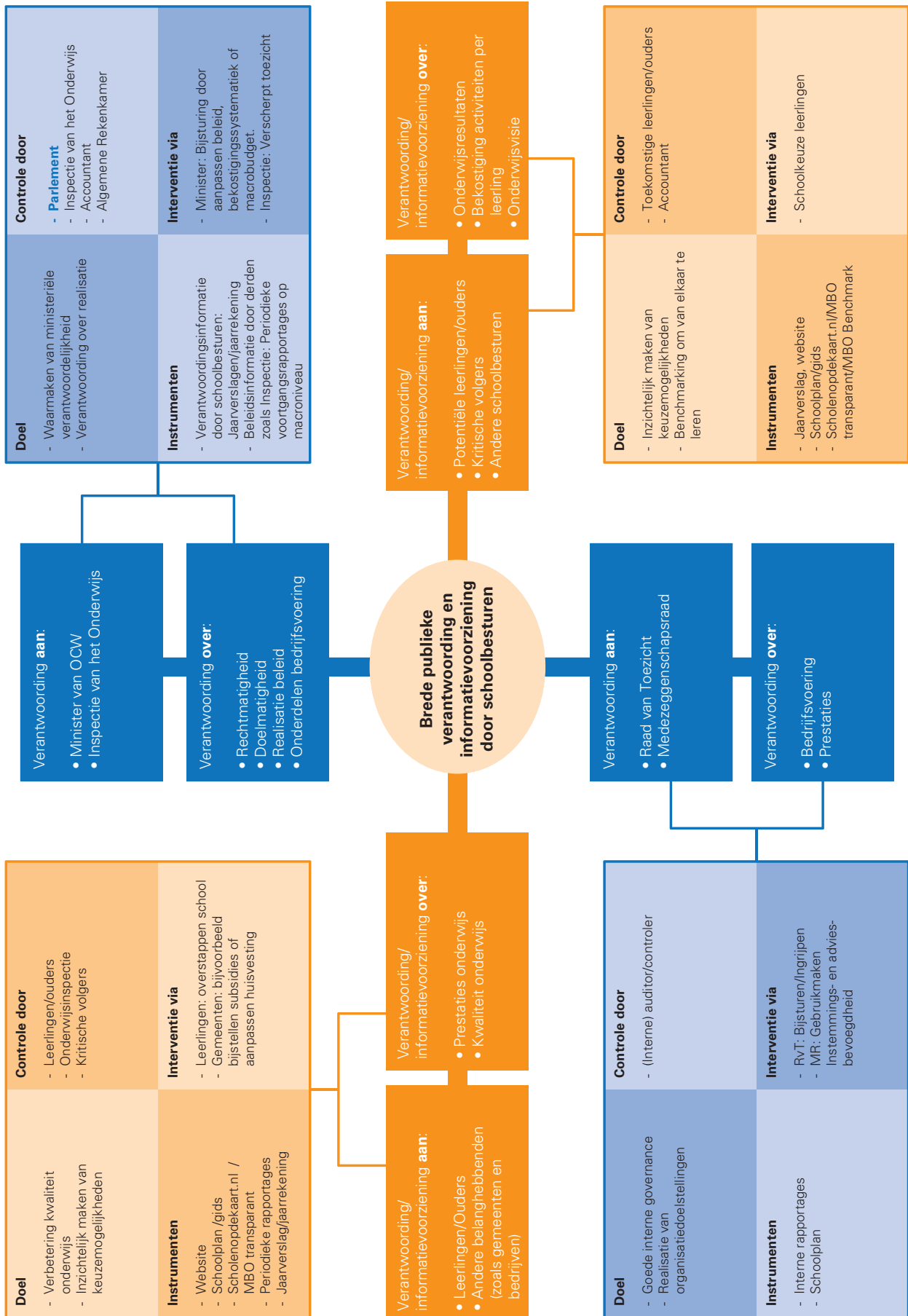
Elke doelgroep heeft een specifieke informatiebehoefte en elke verantwoordingslijn dient een eigen doel. De administratieve lasten hoeven niet toe te nemen als (veelal reeds bestaande) informatie zoveel mogelijk wordt hergebruikt, bijvoorbeeld informatie die gebruikt wordt bij de sturing door het schoolbestuur en uit bestaande verantwoordingskanalen zoals het jaarverslag.

In figuur 6 hebben we de brede publieke verantwoording schematisch in beeld gebracht.

Figuur 6 Brede publieke verantwoording



Bijlage 5 Brede publieke verantwoording in het onderwijs



Bijlage 6 Verklarende woordenlijst

Intensiveringen

Onder extra middelen verstaan wij in dit rapport het deel van de middelen in tabel 9.2 dat gerekend kan worden tot de beleidsintensiveringen. Met de term beleidsintensivering wordt doorgaans een verhoging van de collectieve uitgaven ten opzichte van de begroting en/of de meerjarencijfers, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt, bedoeld (Financiën, 2014b).

Kwaliteitsafspraken

Afspraken over investeringen in de kwaliteit van het onderwijs in de mbo sector tussen OCW en de MBO-raad. Deze afspraken zijn vastgelegd in het bestuursakkoord MBO 2014 (zie sector- en bestuursakkoorden) en worden verder uitgewerkt in de Regeling kwaliteitsafspraken mbo geldig vanaf 1 januari 2015.

Lerarenagenda

De bewindspersonen van OCW hebben hun ambities voor de periode 2013-2020 ten aanzien van de kwaliteit van leraren vastgelegd in de Lerarenagenda. De agenda bevat zeven beleidsdoelstellingen.

Lerarenbeurs

Subsidieregeling van het Ministerie van OCW gericht op het bevorderen van de bij- en nascholing van leraren. Naast het Rijk stellen ook gemeenten lerarenbeurzen ter beschikking.

Nationaal Onderwijsakkoord (NOA)

In 2013 zijn in het Nationaal Onderwijsakkoord afspraken gemaakt tussen de bewindspersonen van OCW en het onderwijsveld om invulling te geven aan de ambitie uit het regeerakkoord kabinet-Rutte/Asscher (2012). De ambitie is dat het Nederlandse onderwijs tot de top vijf van de wereld zou moeten gaan behoren. Deze afspraken zijn verder uitgewerkt in de sector- en bestuursakkoorden.

Passend onderwijs

De Wet passend onderwijs brengt een aantal veranderingen voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs met zich mee. Met de invoering van de Wet passend onderwijs krijgen deze scholen een zorgplicht. Dit betekent dat zij ervoor moeten zorgen dat iedere leerling die op hun school staat ingeschreven of zich bij hun school aanmeldt een passende onderwijsplek krijgt. Dat kan zijn in het reguliere onderwijs, of in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Om dit te realiseren, gaan scholen samenwerken in regionale samenwerkingsverbanden. Hierin werken regulier en speciaal onderwijs samen.

Professionalisering

Alle activiteiten die tot doel hebben kennis en vaardigheden van een beroepsgroep te verbeteren en verder te ontwikkelen. In ons onderzoek verstaan wij onder professionalisering de activiteiten binnen onderwijsinstellingen die tot doel hebben kennis en vaardigheden van onderwijspersoneel te ontwikkelen.

Sector- en bestuursakkoorden

In 2014 zijn in de sector- en bestuursakkoorden afspraken gemaakt tussen het Ministerie van OCW en de sectorraden po, vo en mbo. Deze afspraken gaan onder meer over de inzet van de middelen die in het regeerakkoord kabinet-Rutte/Asscher (2012) gereserveerd zijn voor het po, vo en mbo.

Sectorraden

De sectorraden behartigen per onderwijssector de gemeenschappelijke belangen van de schoolbesturen.

Trends in Beeld

Trends in Beeld is de merknaam van de evaluaties die het Ministerie van OCW periodiek doet. Eerder werden deze fysiek gepresenteerd in een rapport. Tegenwoordig worden de evaluaties op de website van trendsinbeeld.minocw.nl gepubliceerd. De website brengt de belangrijkste doelen en functies per sector in kaart waardoor het als instrument dient voor de stelselverantwoordelijkheid van de minister van OCW.

Bijlage 7 Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2004). *Verbreding van de publieke Verantwoording. Ontwikkelingen in maatschappelijke verslaglegging, kwaliteitszorg en governance*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2012). *Geldstromen in het hoger beroepsonderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2014a). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Aandachtspunten bij de begroting 2015 van het Ministerie van OCW*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2014b). *Bekostiging voortgezet onderwijs*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2015a). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Verzoekonderzoek Tweede Kamer Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 83. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015b). *Verantwoordingsonderzoek 2014 OCW*. Bijlage bij Kamerstuk, vergaderjaar 2014-2015, 34 200 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2015c). *Staat van de Rijksverantwoording*. Bijlage bij Kamerstuk, vergaderjaar 2014-2015, 34 200, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Centraal Planbureau (2013). *CPB Notitie 23. Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid*. Den Haag: CPB.

Ministerie van Financiën (2014a). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2014*. Versie 2 december 2014.

Ministerie van Financiën (2014b). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Inspectie van het Onderwijs (2011). *Opbrengsten maak er werk van!*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2014). *De staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Kabinet-Rutte/Asscher (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA. Brief informateurs kabinet-Rutte/Asscher aan Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 410, nr. 15. Den Haag: Sdu.

MBO-raad (2014). *Branchecode goed bestuur in het mbo*.

Ministerie van OCW (2001). *Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2002*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 000 VIII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2012). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Primair Onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 31 293, nr. 150. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2013). *Lerarenagenda 2013-2020: de leraar maakt het verschil*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 171. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2014a). *Begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 1/2. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2014b). *Lijst van vragen en antwoorden bij de Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 54. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2014c). *Brochure Richtlijn Jaarverslag Onderwijs*.

Ministerie van OCW (2014d). *Bestuursakkoord voor de sector primair onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Bijlage bij Kamerstuk 31 293, nr. 211. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2014e). *Klaar voor de toekomst! Samen werken aan onderwijskwaliteit. Sectorakkoord VO 2014-2017*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Bijlage bij Kamerstuk 31 289, nr. 187. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2014f). *Bestuursakkoord MBO 2014*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014. Bijlage bij Kamerstuk 31 524, nr. 212. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (2014g). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Nadere uitwerking van de lerarenagenda*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015. Bijlage bij Kamerstuk 27 923, nr. 188. Den Haag: Sdu.

Ministerie van OCW (z.d.). http://www.trendsbeeld.minocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=29&v_id=60&titel=Lijn_6:_Alle_leraren_bekwaam_en_bevoegd. Geraadpleegd op 2 april 2015.

Ministerie van OCW (2015). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Vereenvoudiging bekostiging voortgezet onderwijs, 17 april 2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 289, nr. 233. Den Haag: Sdu.

Odenthal, L. en Verbeek, C. (2014). *Opbrengstgericht werken in ontwikkeling*. Amersfoort: CPS Onderwijsontwikkeling en advies.

PO-raad (2014). *Code Goed bestuur in het primair onderwijs*.

Regioplan (2014). *Onderwijs werkt!*, Amsterdam: Regioplan.

Rijksoverheid (z.d.).

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/overheidsfinanciering-onderwijs>. Geraadpleegd op 15 maart 2015.

Rijksoverheid (z.d.a).

<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-in-het-onderwijs/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/01/29/bevoegdheid-in-het-primair-onderwijs.html>. Geraadpleegd op 1 april 2015.

Tweede Kamer (2003). *Verslag van een wetgevingsoverleg over een verruiming van de bestedingsvrijheid voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, Kamerstuk 28 762, nr. 20. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014a). *Motie van de leden Straus en Ypma*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 930 VIII, nr. 8. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014b). *Verslag van een wetgevingsoverleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 390 VIII, nr. 12. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2014c). *Verslag van een wetgevingsoverleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 34 000 VIII, nr. 60. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2015). *Brief van de vaste commissie voor OCW aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over Verzoek aan de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 34 000 VIII, nr. 80. Den Haag: Sdu.

VO-raad (2011). *Code Goed Onderwijsbestuur in het voortgezet onderwijs*.

Onderzoeksteam

Dhr. dr. C.J. van Montfort (projectleider)

Mevr. M. Kingma MSc

Dhr. E. van der Weide MSc

Dhr. drs. B.J.A. Leenheer

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Hollandse Hoogte/Werry Crone

Den Haag, juni 2015