

De kwaliteit van het onderwijs staat voorop. Wordt de kwaliteit ook doelmatig bereikt? Kan het onderwijs met de huidige middelen meer kwaliteit realiseren? Is er in het onderwijs een voldoende besef van doelmatigheid, is er voldoende kennis van de kosten van het onderwijs op het praktische niveau? Doelmatigheid is in de optiek van de raad een legitieme invalshoek, maar niet de enige. Het gaat erom publieke middelen met de juiste maatvoering in te zetten, zodat ruimte ontstaat voor het realiseren van kwalitatief goed onderwijs, verzorgd door vakbekwame en gemotiveerde leraren.

Samenvatting

Aanleiding en vraagstelling

De samenleving verwacht veel van onderwijs, maar de opbrengsten van onderwijs blijken geen gelijke pas te kunnen houden bij deze verwachtingen. Daarnaast zijn de kosten van het onderwijs gestegen, wat heeft geleid tot een kritische blik op bureaucratie binnen onderwijsinstellingen. Verder is sprake van een toenemende krapte op de onderwijsarbeidsmarkt, zeker in bepaalde vakken en bepaalde regio's. Deze ontwikkelingen noodzaken ertoe te zorgen voor doelmatiger onderwijs. Daaronder wordt in dit advies verstaan: uitgaande van de huidige middelen een verhoging van onderwijskwaliteit tot stand brengen (betere en/of hogere opbrengsten in brede zin) *zonder inzet van extra middelen*. Daarbij ligt een accent op de inrichting van het primaire proces (het onderwijsproces) en de rol van de leraar daarin.

Het ontbreekt op dit moment aan empirische evidentie over hoe onderwijs doelmatiger kan. De raad richt zich daarom in dit advies vooral op een belangrijke voorwaarde, het versterken van doelmatigheidsbesef. Er is wel gekeken naar mogelijkheden om de doelmatigheid in het onderwijs te vergroten. Gekeken is naar mogelijkheden om bureaucratie en overhead tegen te gaan, naar maatregelen die beogen het rendement van scholen te verhogen en naar personeels- en hrm-beleid (human resources management) van scholen.

Bevindingen: weinig aandacht voor doelmatigheid

De omvang van bureaucratie en overhead binnen onderwijsinstellingen is tot nu alleen aan een gemiddelde norm afgemeten. Er zijn geen vergelijkingen bekend tussen prestaties van scholen met zeer verschillende uitgaven voor overhead. Doelmatigheidswinst van scholen is daarom hier op korte termijn niet zozeer te verwachten. Wel is het nodig meer kennis op te bouwen over verschillen in bureaucratie en overhead tussen scholen. Door middel van vergelijking, 'benchmarking', kunnen geleverde onderwijsprestaties goed worden afgezet tegen bestede middelen.

Het verhogen van het rendement van scholen krijgt veel aandacht, zowel van beleidsmakers als van de scholen zelf. Er worden diverse maatregelen genomen. De kosten van deze maatregelen krijgen echter zelden expliciete aandacht. Daardoor is onbekend welke maatregelen bijdragen aan doelmatiger onderwijs.

Er is veel ruimte voor scholen om te bepalen hoe zij hun personeel willen inzetten. Scholen kunnen binnen de cao's zelf bepalen welke functies zij inzetten, hoe hun functiebouwwerk eruit ziet en welk loopbaan- en beloningsbeleid zij voeren. Enkele cao-afspraken, bijvoorbeeld over maximum aantal lesuren en over taakbeleid perken deze ruimte in. Zij werken belemmerend in de zoektocht naar doelmatiger onderwijs.

De overheid heeft de afgelopen twee decennia veel stimulansen gegeven om het loopbaanperspectief van onderwijspersoneel in primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren. Ook is veel aandacht uitgegaan naar het bevorderen van professioneel personeels- en hrm-beleid binnen deze onderwijssectoren. Op beide onderdelen zijn de nodige stappen gezet binnen de scholen, maar er zijn ook aandachtspunten. Personeels- en hrm-beleid verdienen verdere aandacht, zowel in het primair en voortgezet onderwijs als in het middelbaar beroepsonderwijs. Het volgen en beoordelen van het functioneren van onderwijspersoneel is gemeengoed, maar vooral in primair en middelbaar beroepsonderwijs gebeurt dit nog weinig op basis van bereikte onderwijsprestaties. Ook verbinden scholen lang niet altijd consequenties aan personeelsbeoordelingen, noch in positieve noch in negatieve zin.

Accent op onderwijskwaliteit bij onderwijsvernieuwing

Streven naar doelmatig(er) onderwijs is momenteel binnen onderwijs beslist nog geen gemeengoed. Leraren en scholen nemen veel initiatieven om hun onderwijs te vernieuwen en te verbeteren, maar daarbij krijgt doelmatigheid weinig aandacht. Scholen en leraren zijn vooral gericht op onderwijskundige vernieuwing en/of -verbetering. Deze vernieuwingen gaan in de praktijk vaak gepaard met extra kosten en extra inzet van mensen. Verder valt op dat zeker in primair en voortgezet onderwijs doorgaans weinig aandacht wordt besteed aan de organisatorische kanten van onderwijsvernieuwing. Mogelijk kunnen extra kosten worden voorkomen door meer aandacht te besteden aan het mee veranderen van de schoolorganisatie.

Gering kostenbesef door onvoldoende inzicht in kosten

Op basis van de gevoerde gesprekken en de literatuurstudie constateert de raad vooral in het primair en voortgezet onderwijs een gering besef van doelmatigheid. Dit wordt onder meer veroorzaakt door een gebrek aan inzicht in kosten. Er is weinig kennis over de feitelijke kosten van het onderwijs op niveau van de klas, de groep, de afdeling. Men weet vaak niet wat een bepaalde onderwijsinrichting kost aan inzet van mensen en gebruikte middelen en hoe dat wellicht ook anders zou kunnen. Ook inzicht in de feitelijke tijdsbesteding van onderwijspersoneel ontbreekt in veel gevallen, zowel bij schoolleiders als bij leraren. Tijdschrijven komt in het onderwijs niet of nauwelijks voor. Leraren hebben bovendien doorgaans een veelheid aan taken. Gezien de gedrevenheid van leraren zal eventueel ontstane ruimte zich doorgaans snel vullen met andere eveneens zinvolle bezigheden.

Huidige cultuur binnen onderwijs werkt belemmerend

Het advies besteedt tevens aandacht aan enkele meer dieperliggende factoren die het lastig maken om de doelmatigheid van het onderwijs te vergroten. Eerst en vooral is er de leraar die voor zijn of haar leerlingen het beste wil. De raad vindt dit een essentieel kenmerk van goed onderwijs. Maar dat mag geen reden zijn om kostenoverwegingen niet aan de orde te stellen.

Het onderwijs kent meer dan andere sectoren een gelijkheidscultuur. Er bestaat een sterke voorkeur voor een organisatie waarbinnen geldt: 'ieder doet hetzelfde, ieder kan hetzelfde en ieder verdient hetzelfde'. In zo'n cultuur past het niet om verschillen tussen onderwijspersoneel te benoemen, laat staan te benutten. Ook het meten van resultaten wordt vaak als bedreigend ervaren. Dit gelijkheidsdenken kent voordelen maar ook nadelen. Het leidt er bijvoorbeeld toe dat leraren niet altijd erkenning en waardering ervaren voor hun inzet. Dit is niet bevorderlijk voor de werktevredenheid van leraren. Mensen die zich weinig gewaardeerd voelen voor hun inzet, zullen ook niet sterk gemotiveerd om hun werk doelmatiger te doen.

Een ander belemmerend cultuurkenmerk is dat leraren (in alle sectoren en vooral in het voortgezet onderwijs) nogal individualistisch georiënteerd zijn in hun beroepsuitoefening. Leraren zien zichzelf als relatief autonome, veelzijdige professionals die volledig verantwoordelijk zijn voor het onderwijs aan leerlingen in een bepaald vak of van een bepaald leerjaar. Daar komt bij dat leraren een duidelijk onderscheid maken tussen 'kerntaken' (het geven van onderwijs en het omgaan met leerlingen) en overige taken. Taken waarbij niet direct leerlingen zijn betrokken, bijvoorbeeld administratieve taken, beschouwen zij al snel als (onnodig) papierwerk dat hen afleidt van hun eigenlijke werk. Leraren zijn moeilijk te motiveren om zich te verantwoorden over tijdsbesteding en verrichte taken. Zicht hierop is echter onmisbaar om te achterhalen hoe werkzaamheden doelmatiger kunnen.

Door de cultuur binnen onderwijs en de manier waarop het werk van leraren is ingericht, hebben maatregelen die in andere sectoren de doelmatigheid verhogen, in het onderwijs nauwelijks effect gehad. De cultuur speelt waarschijnlijk eveneens een rol bij de hoge werkdruk die veel leraren ervaren. Leraren zijn sterk gemotiveerd voor het geven van onderwijs, maar voelen zich te weinig gewaardeerd voor hun inzet; de schoolleiding heeft ook niet altijd een goed zicht op hun tijdsbesteding, zoals dat ook omgekeerd het geval is. Leraren verrichten hun werkzaamheden bovendien vooral individueel. Een hoge werkdruk staat streven naar doelmatiger onderwijs in de weg. Dit pleit voor maatregelen die gericht zijn op het nuanceren van deze cultuur en het nadenken over andere, aanvullende of vervangende wijzen van organisatie van het werk.

Zes manieren om het doelmatigheidsbesef te bevorderen

Op basis van de literatuur en de praktijkvoorbeelden ziet de raad een aantal aangrijpingspunten om vooral het doelmatigheidsbesef binnen het onderwijs te versterken en te komen tot doelmatiger onderwijs:

- onderwijsvormen met meer mogelijkheden tot variatie zoals grotere groepen leerlingen, verzorgd door meer leraren met verschillende functies;
- professioneel personeels- en hrm-beleid met aandacht voor doelmatig werken;
- vormen van leren van groepsgenoten ('peer tutoring') en samenwerkend leren;
- inzet van e-learning en ict (informatie- en communicatietechnologie) voor het verzorgen van onderwijs; en
- gebruik van referentiepunten (benchmarking) met name het navolgen van de voorhoedes op deze vergelijkingen.

1. Gerichte aandacht voor doelmatigheid bij onderwijsverbetering en innovatie

De eerste aanbeveling luidt dat leraren en scholen en gerichter kunnen werken aan projecten waarbinnen één of meer van de bovengenoemde aangrijpingspunten centraal staan. Binnen deze projecten zouden onderwijskundige vernieuwing en organisatieverandering in onderlinge samenhang aandacht moeten krijgen. Middels dergelijke projecten kan binnen scholen

kostenbewustzijn groeien en kan men expertise opbouwen met doelmatiger onderwijs. Dergelijke projecten zijn bovendien een belangrijk middel om een cultuurverandering binnen scholen te realiseren.

De raad beveelt de minister tevens aan duidelijk aan te geven welke innovaties prioriteit hebben in aansluiting op de strategische kwaliteitsagenda's. In deze innovaties mag meer geïnvesteerd worden; alle overige innovaties zouden budgetneutraal moeten worden uitgevoerd.

Alle aangrijpingspunten sluiten aan op initiatieven die scholen en leraren momenteel al ondernemen. De raad kiest hier doelbewust voor, dit vergoot de kans op bredere navolging van de initiatieven. Ook al vinden momenteel al dergelijke initiatieven plaats, de raad vindt het wel belangrijk dat de minister dergelijke initiatieven gericht stimuleert en daarbij sterker stuurt op kosteneffectiviteit.

2. Stimuleer leren van variatie en vergelijking

Doelmatigheid moet worden gezocht en dat kan vooral door het vergelijken van kosten en resultaten van verschillende aanpakken. De raad pleit er daarom voor scholen en instellingen te stimuleren tot meer variatie binnen en tussen projecten, zodat scholen kunnen vergelijken. Dat kan bijvoorbeeld door meer projecten op verschillende locaties uit te voeren, waarbij in elk project een ander aangrijpingspunt centraal staat.

Projecten dienen vanzelfsprekend goed te worden gevolgd en onderzocht. Om onnodig werk en kosten te besparen geeft de raad de suggestie om bij regelingen projectvoorstellen in twee stappen te beoordelen. Eerst wordt een globaal projectvoorstel inhoudelijk beoordeeld. Pas na toekenning wordt het project verder uitgewerkt, inclusief een vergelijkende onderzoeksopzet voor monitoring en evaluatie. Tot slot vraagt de raad gerichte aandacht voor de verspreiding van de opgebouwde kennis over doelmatiger onderwijs richting na- en bijscholingsinstituten, de leraren en lerarenopleidingen. De verantwoordelijkheid hiervoor kan expliciet worden belegd bij een partij, bijvoorbeeld een kenniscentrum onderwijsdoelmatigheid of een onderzoeksinstituut.

3. Stimuleer het ontwikkelen van instrumenten die inzicht geven in kosten

Po- (primair onderwijs) en vo-scholen (voortgezet onderwijs) zijn niet altijd in staat doelmatig te werken, omdat het hen veelal ontbreekt aan inzicht in gemaakte kosten voor het verzorgen van hun onderwijs. De raad beveelt aan om instrumenten te laten ontwikkelen die op een toegankelijke manier inzicht geven in deze kosten. Goede voorbeelden uit de mbo-sector (middelbaar beroepsonderwijs) zijn Onderwijscalculator en Match4You. Hiermee zijn instellingen en docententeams in staat om systematischer en meer kostenbewust na te denken over de gewenste of gebruikte onderwijsinrichting en de daarbij benodigde inzet van onderwijsgevend personeel. De overheid kan stimuleren door gebruikersvriendelijke instrumenten ook voor primair en voortgezet onderwijs te laten ontwikkelen.

Binnen scholen en instellingen kan meer werk worden gemaakt van het in kaart brengen van huidige bestedingen. Tijdschrijven is daarbij onmisbaar. Tijdschrijven vormt voor vele andere, hoger opgeleide beroepsbeoefenaars een regulier onderdeel van hun werk. Zowel de leraar zelf als collega's en leidinggevendenden krijgen hiermee zicht op de feitelijke inzet van mensen en middelen. Dit bevordert tevens het gesprek over alternatieve inzetmogelijkheden.

4. *Doelmatigheid beter inpassen in hrm-beleid*

Ook goed hrm-beleid kan bijdragen aan doelmatiger onderwijs. Dit stelt in staat kwaliteiten van leraren beter en doelmatiger te benutten. De raad beveelt de minister aan instellingen en scholen (nog meer) te stimuleren tot professioneel hrm-beleid. Daarbij horen de volgende stappen:

- heldere criteria formuleren die aangeven waaraan de school hecht als het gaat om leraars-functioneren, gerelateerd aan de doelen en visie van de school;
- zorgen voor brede informatie-inwinning over het functioneren van leraren, zowel kwantitatief (bijvoorbeeld leerlingprestaties) als kwalitatief (bijvoorbeeld resultaten van tevredenheidsenquête's en 360 graden terugkoppeling);
- op vaste momenten bespreken en beoordelen van een scala aan prestatie- en evaluatiegegevens over leraarsfunctioneren, aan de hand van de genoemde criteria; en
- een vervolg geven aan beoordelingen, ofwel in negatieve zin (aanspreken, begeleiden, bijscholing, uitplaatsen, overplaatsen of ontslag) ofwel in positieve zin (belonen, bieden van verdere professionalisering en/of bieden van doorgroeimogelijkheden).

De raad geeft grote scholen en instellingen de suggestie mee hrm-beleid lager in de organisatie te beleggen, daar waar ook de meeste ervaring met betere en betaalbaarder alternatieven kan worden opgedaan. Ook de financiële verantwoordelijkheid voor delen van hrm-beleid kan op een lager niveau worden belegd. Zo ontstaat ook op een lager niveau kostenbewustzijn en de gewoonte om verschillende inzetmogelijkheden tegen elkaar af te wegen.

Wanneer de school beschikt over goede instrumenten voor het (half)jaarlijks in beeld brengen van onderwijsopbrengsten en leraarsfunctioneren, kan prestatiebeloning van leraren op teamniveau worden overwogen. Prestatiebeloning is een kosteneffectieve manier om scholen en leraren te prikkelen tot hogere onderwijsprestaties. Het heeft een positief effect op de verschillende soorten onderwijsresultaten en het werkplezier van leraren en kan daarmee bijdragen aan doelmatiger onderwijs.

5. *Vraag scholen/instellingen jaarlijks rekenschap te geven van hun doelmatigheidsverbeteringen*

Scholen en instellingen nemen jaarlijks hun bestedingen kritisch onder de loep. Waar kan meer kwaliteit worden gerealiseerd met de beschikbare middelen? Scholen kunnen dit aspect ook meenemen in hun verantwoording aan de Inspectie. De vraag of bestedingen doelmatiger kunnen zijn, krijgt in het toezicht van de Inspectie weinig aandacht. De raad pleit ervoor dit uitdrukkelijker te gaan doen. Dit betekent dat scholen en instellingen laten zien en kunnen onderbouwen dat zij zo hoog mogelijke onderwijskwaliteit hebben gerealiseerd, gegeven hun beschikbare budget. Ook geven zij aan welke alternatieven zij niet hebben gekozen vanwege redenen van doelmatigheid. Het onderlinge leerproces binnen en tussen scholen in de zoektocht naar doelmatiger alternatieven wordt hierdoor bevorderd.

In aanvulling hierop beveelt de raad aan voor primair en voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs kostengevoelige referentiepunten (benchmarks) op het terrein van onderwijs en personeel (verder) te laten ontwikkelen. Benchmarking vergroot het doelmatigheidsbesef, stelt in staat tot vergelijken en draagt bij tot een oordeel over de doelmatigheid. Bovendien zijn belanghebbenden dankzij benchmarking in staat de school scherp te houden. Overigens dienen daarbij scholen de mogelijkheid te hebben zich niet alleen te vergelijken met het gemiddelde van alle scholen, maar ook met het gemiddelde van scholen die het beste presteren.

Ook is de raad er een voorstander van om scholen te vragen een eigen streefprofiel op te stellen op grond van landelijke referentiepunten. Dit streefprofiel omvat bij voorkeur naast streefcijfers ook inhoudelijke beschrijvingen van gewenste resultaten. Scholen verantwoorden zich vervolgens over hun eigen presteren ten opzichte van dit inhoudelijke streefprofiel.

6. Betrek sectororganisaties, beroepsgroepen en vakbonden bij versterking van doelmatigheidsbesef

Sectororganisaties, beroepsgroepen en vakbonden kunnen een actievere rol gaan spelen in het streven naar meer besef van doelmatigheid in onderwijs. De minister kan de sociale partners hierop aanspreken en hen vragen hieraan aandacht te besteden. De sociale partners kunnen doelmatigheid betrekken in het overleg over de cao-afspraken. Momenteel bevatten de cao's voor primair en vooral voor voortgezet onderwijs verschillende afspraken die het streven naar doelmatigheid lastig maken of zelfs belemmeren; bijvoorbeeld afspraken over maximale lesomvang, vakanties en taakbeleid. Om doelmatig te kunnen werken zijn ruimere en meer flexibele arbeidsvoorwaarden gewenst. Ruimere afspraken geven teams en organisatie-eenheden meer mogelijkheden om te zoeken naar de beste inzet van mensen en middelen en de met dit zoekproces gepaard gaande leermogelijkheden voor leraren te benutten.