Opgesteld door: Hilde Bekkers, Leonie Middelbeek (antwoordspecialisten), Anne Luc van der Vegt (Kennismakelaar Kennisrotonde)
Vraagsteller: beleidsadviseur PO-Raad
Referentie: Kennisrotonde. (2020). *Wat zijn effectieve externe prikkels om po-scholen met middelmatig kwaliteitsniveau aan te zetten tot duurzame kwaliteitsverbetering?* (KR. 990) Den Haag: Kennisrotonde.

18 september 2020

Vraag
Wat zijn effectieve externe prikkels om po-scholen met middelmatig prestatieniveau aan te zetten tot duurzame kwaliteitsverbetering?

Kort antwoord
Externe prestatieprikkels, in de vorm bekostiging, verantwoording en beloningen, kunnen gunstige effecten hebben op leerlingresultaten. Dit blijkt uit internationaal onderzoek, maar is nog niet bevestigd in Nederlands onderzoek. Deze prikkels kunnen negatieve bijwerkingen hebben en scholen aanzetten tot versmalling van het onderwijsaanbod.
De Inspectie stimuleert besturen en scholen om uit te stijgen boven de basiskwaliteit. De effecten van dit stimulerend toezicht zijn beperkt. Als het de Inspecteurs lukt om andere teamleden te betrekken bij het onderzoek, kan de Inspectie meer invloed uitoefenen op verbetering boven de basiskwaliteit.

Een andere externe prikkel is het faciliteren van deskundigheidsbevordering. Voorbeelden zijn het ter beschikking stellen van de Lerarenbeurs en het stimuleren van kennisdeling tussen scholen.

Al met al lijken externe prikkels lijken maar een beperkte invloed te hebben op kwaliteitsverbetering. Er zijn aanwijzingen uit onderzoek dat kwaliteitsverbetering vooral van 'binnenuit' in de organisatie moet komen.

Toelichting antwoord

Achtergrond: grote verschillen in leerlingprestaties tussen scholen
Scholen verschillen onderling sterk in de mate waarin ze goede leerlingprestaties realiseren. Er is bij veel scholen ruimte voor kwaliteitsverbetering. Dit blijkt uit recent onderzoek van McKinsey & Company (2020) en de Inspectie van het Onderwijs (2020). Niet alleen de 'onvoldoende' of 'zwakke' scholen, maar ook een deel van de scholen die

LAAN VAN NIEUW OOST INDIË 300 2593 CE DEN HAAG
POSTADRES POSTBUS 93461 2509 AL DEN HAAG
T 070 349 44 58 W WWW.KENNISROTONDE.NL

de basiskwaliteit behalen, zouden aanmerkelijk beter moeten kunnen. De laatste groep heeft, hun leerlingpopulatie in aanmerking genomen, een 'middelmatig' niveau. Gelukkig heeft de school het zelf in de hand om dat niveau te verbeteren. Bijna driekwart van de variatie in leerlingprestaties tussen scholen ligt namelijk binnen de directe invloedssfeer van de leerkrachten, schoolleiders en schoolbestuurders. Het gaat om keuzes op het vlak van personeelsbeleid, organisatie en leeromgeving (McKinsey & Company, 2020). Contextfactoren zoals locatie en schoolgrootte zijn nauwelijks van invloed op de prestatieverschillen. Met andere woorden: er is voor scholen geen reden om te berusten in een middelmatig prestatieniveau.

De vraag is nu hoe scholen door *anderen* gestimuleerd kunnen worden om te streven naar duurzame verbetering van de prestaties. Met andere woorden: hoe effectief zijn externe prikkels tot kwaliteitsverbetering.[1] We bespreken eerst onderzoek naar financiële prikkels en verantwoording, vervolgens kijken we naar het effect van stimulerende maatregelen.

Financiële prikkels en verantwoording

In de beantwoording van deze vraag ligt de focus op prikkels van buiten de school tot kwaliteitsverbetering, ofwel *externe* prikkels. Canton en Webbink (2004) onderzochten in hoeverre het gebruik van dergelijke prestatieprikkels de onderwijsprestaties kan verbeteren. Dit onderzoek is overigens niet specifiek gericht op 'middelmatige' scholen. Ze onderscheiden drie soorten prikkels:

1. *Bekostiging van instellingen:* Door bekostiging te laten afhangen van prestaties kunnen onderwijsinstellingen worden geprikkeld om die prestaties te verbeteren. In het hoger onderwijs wegen de prestaties al wel mee in de bekostiging, in de BVE enigszins, in het primair en voortgezet onderwijs niet.
2. *Publieke verantwoording*: Wanneer onderwijsprestaties openbaar worden gemaakt, kan dat invloed zijn op de onderwijsinstelling. Zo kunnen slechtere prestaties leiden tot dalende leerlingenaantallen. Dit kan scholen stimuleren om te streven naar een hoge kwaliteit. Voorbeelden van publieke verantwoording in Nederland zijn het openbaar maken van bepaalde onderwijsresultaten op Scholenopdekaart en het openbaar maken van het vierjaarlijkse inspectieonderzoek van scholen en besturen.
3. *Beloning van leerkrachten:* De beloning van een leerkracht kan (deels) afhankelijk gemaakt worden van de onderwijsprestaties waarop deze persoon, zijn afdeling of zelfs de gehele organisatie invloed heeft gehad. Dit zou leerkrachten kunnen prikkelen om de onderwijskwaliteit te verbeteren.

Een aantal landen heeft geëxperimenteerd met externe prestatieprikkels, namelijk Israël, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Naar een aantal van deze experimenten is onderzoek gedaan (Canton & Webbink, 2004). Deze onderzoeken laten zien dat

[1] Nota bene: er is niet gevraagd welke maatregelen scholen moeten treffen om de prestaties te verbeteren. De lezer die daarin is geïnteresseerd verwijzen we naar recente publicaties van het Centraal PlanBureau (2016, 2020) over maatregelen die leerresultaten van leerlingen kunnen verbeteren.

externe prestatieprikkels gunstige effecten kunnen hebben op leerlingresultaten (deze gingen gemiddeld genomen omhoog) en leerlinguitval (uitvalcijfers gingen omlaag).

Of prestatieprikkels in Nederland vergelijkbare effecten hebben, is nog niet duidelijk. Er is nog weinig onderzoek naar prestatiebeloning verricht (Vermeulen, 2012). De onderbouwing van individuele prestatiebeloning is niet sterk, omdat er naast bet handelen van de leraar veel andere factoren zijn die de prestaties van leerlingen beïnvloeden. Vermeulen heeft met case studies een beloningssysteem onderzocht waarin teambeloning en individuele beloning worden gecombineerd. Ze concludeert dat het werken met een prestatiebeloning een complex proces is en dat de effecten zowel positief als negatief kunnen zijn.

Ander onderzoek wijst op negatieve bijwerkingen van externe prestatieprikkels. Ze kunnen leiden tot manipulatie van metingen en belemmering van onderwijskansen. Zo blijkt uit onderzoek (Jacob, 2002; Ladd & Walsh, 2002, in Canton & Webbink, 2004) dat scholen gemiddelde testscores probeerden te verhogen door geen toetsen af te nemen bij zwakke leerlingen of deze leerlingen sneller door te verwijzen naar speciale onderwijsprogramma's. Ook was er sprake van *teaching-to-the-test* en raadden enkele onderwijsinstellingen leerlingen af om een bèta-vakkenpakket te volgen (Canton & Webbink, 2004).

Tot slot is er het risico van versmalling van het aanbod, om hogere leerlingprestaties te realiseren. Met name de brede onderwijsdoelen zijn moeilijk in uniforme meetbare eisen te vangen. Wanneer prestatieprikkels gericht zijn op slechts een deel van de output van het onderwijs, ontstaat het risico dat inspanningen van docenten en instellingen zich enkel hierop richten en dat andere onderwijstaken worden verwaarloosd (Canton & Webbink, 2004).

Stimulerende maatregelen

Bij de externe prikkels die het CPB heeft onderzocht moet de werking uitgaan van het verbinden van *consequenties* aan behaalde prestaties. Prestaties worden openbaar gemaakt (verantwoording) en/of hebben financiële gevolgen (bekostiging en beloning). Een heel ander type prikkel betreft het bieden van *stimulansen vooraf* om de onderwijskwaliteit te verbeteren. Deze vallen buiten de scope van CPB-onderzoek, maar zijn wel relevant voor de beantwoording van de gestelde vraag. We gaan in op de stimulerende functie van het toezicht door de Inspectie van het Onderwijs en van het faciliteren van kwaliteitsverbetering.

Stimulerend toezicht door Inspectie: beperkte effecten

Binnen het vernieuwde toezicht van de Inspectie zijn twee functies te onderscheiden. Naast de 'waarborgfunctie', die inhoudt dat de Inspectie beoordeelt of scholen voldoen aan de basiskwaliteit, is er nu de 'stimulerende functie'. De Inspectie stimuleert schoolbesturen om hun scholen aan te melden voor een onderzoek naar de waardering

‘goed’ of het predicaat ‘excellente school’. Dit zou kunnen werken als extra impuls tegen ‘middelmatigheid’.

De stimulerende werking van het vernieuwde toezicht is tot nu toe beperkt. Voor slechts een klein aantal basisscholen heeft het schoolbestuur de beoordeling ‘goed’ aangevraagd. Het grootste deel daarvan kreeg deze waardering ook toegekend. In 2020 is 2,1 procent van de scholen beoordeeld als ‘goed’. Het aantal aanvragen voor het predicaat ‘excellente school’ is de laatste jaren afgenomen, van 45 in 2017 tot 19 in 2019. De Inspectie concludeert dat het vernieuwde toezicht wat dit betreft nog niet stimulerend werkt (Inspectie van het Onderwijs, 2020).

Wat is de verklaring voor dit tegenvallende resultaat? Volgens het tevredenheids-onderzoek van de Inspectie is het grootste deel van de bestuurders in het basisonderwijs positief over de introductie van de waardering ‘goed’. Een aantal besturen is geen voorstander, bijvoorbeeld omdat zij vinden dat de inspectie zich moet beperken tot toezicht op de basiskwaliteit. Ook geeft een deel van de besturen aan dat zij de waardering ‘goed’ stimulerender zouden vinden als de inspectie deze uit zichzelf zou geven en niet aangevraagd zou behoeven te worden.

Het is de vraag of de gedachten achter het vernieuwde toezicht aansluiten bij kwaliteitscultuur in het Nederlandse basisonderwijs. Dit concluderen onderzoekers van de Radboud Universiteit, die onderzoek uitvoeren naar het vernieuwde inspectietoezicht (Honingh e.a., 2020). Op basis van bevraging van bestuurders, schoolleiders en leraren stellen zij dat het (vernieuwde) toezicht slechts een beperkte (en indirecte) rol speelt op kwaliteitsverbetering. Eén van de redenen is dat het toezicht in de eerste plaats is gericht op het schoolbestuur en pas in tweede instantie op schoolleiding en leraren. Op basis van internationaal vergelijkend onderzoek concludeerden Honingh en collega’s (2017) dat er nauwelijks iets bekend is over de invloed van schoolbesturen op onderwijskwaliteit. Weliswaar zijn er allerlei richtlijnen en handreikingen voor bestuurders om de onderwijskwaliteit te bevorderen, maar de empirische basis daarvoor ontbreekt.

Hoe wel: een open gesprek met verschillende betrokkenen
Als het gaat om verbetering *boven* de basiskwaliteit kan de inspectie dat volgens de onderzoekers het beste doen door een zogenoemde *principle-based* houding aan te nemen (Honingh e.a., 2020). Dit houdt in dat inspecteurs een open gesprek voeren met besturen en scholen. Deze houding leidt tot meer vertrouwen en zorgt voor meer openheid, wat weer belangrijk is om een verbetercultuur tot stand te brengen. De principle-based houding staat tegenover een *rule-based* houding, waarbij de focus ligt op streng beoordelen binnen vaststaande kaders.
Hoewel de scholen in het onderzoek positief zijn over een *principle-based* houding, moet nog bewezen worden dat deze effectief is. De conclusies van Honingh en collega’s zijn gebaseerd op ervaringen en opvattingen van bestuurders en schoolleiders, niet op empirisch effectonderzoek.

Een andere manier om scholen te stimuleren tot kwaliteitsverbetering, is het betrekken van meerdere actoren in de school te betrekken bij het inspectieonderzoek. Deze aanbeveling komt voort komt uit onderzoek naar scholen met het predicaat 'excellente school' (Schenke e.a., 2020). Het betrekken van meerdere actoren bevordert dat de verantwoordelijkheid voor kwaliteit breder gedeeld wordt binnen de school. Een belangrijk kwaliteitskenmerk van excellente scholen is een coherente aanpak, waarbij alle medewerkers zich verantwoordelijk voelen, betrokken voelen en werken volgens de schoolvisie. Ander onderzoek ondersteunt dit (Van der Vegt, Middelbeek, & Suijkerbuijk, 2020): om een kwaliteitscultuur te bewerkstelligen is het belangrijk om op alle niveaus mensen te betrekken bij de visie en de uitwerking ervan.

Stimuleren van professionalisering en kennisdeling
De overheid kan de onderwijskwaliteit stimuleren door gunstige voorwaarden te creëren voor deskundigheidsbevordering. Een voorbeeld is de Lerarenbeurs. Vanaf 2008 kunnen leraren deze beurs aanvragen, om hen te ondersteunen bij het volgen van een extra opleiding (Van der Ploeg, 2017). Uit een metastudie naar de effectiviteit van de lerarenbeurs blijkt dat opleidingen die zijn gevolgd met een lerarenbeurs bijdragen aan een stijging van het kwalificatieniveau. Hoewel dit een stimulans is op individueel niveau, ten behoeve van de leraar, vinden zowel leraren als directeuren en bestuurders dat de Lerarenbeurs zorgt voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs. Dit past bij de aanbeveling over sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs van Frissen e.a. (2015). Zij bevelen aan om te investeren in professioneel kapitaal.

Een andere mogelijkheid om deskundigheidsbevordering te stimuleren, is door scholen aan te zetten tot kennisdeling. Dit is een aanbeveling uit onderzoek naar excellente scholen (Schenke e.a., 2020). Door het delen en demonstreren van goedwerkende praktijken van scholen, kunnen andere scholen 'good practices' overnemen, aangepast aan hun eigen context. Dit kan plaatsvinden in partnerschappen, netwerken en professionele leergemeenschappen. Facilitering en een stimulans hierbij is welkom. Externe begeleiding vereist daarbij aandacht, bijvoorbeeld vanuit de PO-raad of een coach (Schenke e.a., 2020). Het effect van kennisdeling is indirect (Kennisrotonde, 2016). Er is wel aantoonbaar effect op professionele ontwikkeling (Armstrong, 2015), maar een positief effect op onderwijsresultaten zal – logischerwijs – alleen optreden als het kennis betreft die daarvoor relevant is.

Kwaliteitsverbetering van binnenuit
Bij het bespreken van onderzoek naar externe prikkels tot kwaliteitsverbetering past nog een belangrijke kanttekening. Er zijn veel aanwijzingen uit onderzoek dat kwaliteitsverbetering juist vanuit de organisatie zelf moet komen. Van der Vegt, Middelbeek en Suijkerbuijk (2020) onderzochten voor het ministerie van OCW het begrip 'kwaliteitscultuur' in een minireview. Ze concluderen op basis van de beschikbare literatuur dat een kwaliteitscultuur tot stand komt door een samenspel van betrokkenen. Participatie, communicatie en vertrouwen spelen hierin een cruciale verbindende rol. Externen hebben maar beperkt invloed op de interne kwaliteitscultuur. Er bestaat zelf

een risico dat externe prikkels afbreuk doen aan de interne motivatie tot kwaliteitsverbetering.

Voor de overheid zou met name een rol weggelegd zijn om voorwaarden te scheppen voor kwaliteitsverbetering. Ook Honingh en collega's (2020) benadrukken dat onderwijsorganisaties zelf centraal staan in het tot stand brengen van (verbeterde) onderwijskwaliteit. Daarmee wordt het belang van de eigen verantwoordelijkheid van onderwijsorganisaties benadrukt.

Geraadpleegde bronnen

Armstrong (2015). *Effective school partnerships and collaboration for school improvement: a review of the evidence.* Engeland: Department for Education.

Koning, P., Canton, E., Cornet, M., Pomp, M., Van de Ven, J., Venniker, R., Vollaard, B & Webbink, D. (2004) *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Canton, E. J. F., & Webbink, H. D. (2004). *Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs: wat kunnen we leren van recente buitenlandse ervaringen?*. Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau (2016). *Kansrijk Onderwijsbeleid.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Centraal Planbureau (2020). *Update Kansrijk Onderwijsbeleid.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Frissen, P., van der Steen, M., Peeters, R. , Frankowski, A., de Jong, I., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., Schram, J. (2015). *Sturing van onderwijskwaliteit in het primair onderwijs. Op zoek naar een balans tussen gedeelde betekenis en variëteit.* Tilburg: Tilburg University / Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Honingh, M., Ehren, M., Van Montfort, C., Blom, R., Van Genugten, M., De Gooyert, V. (2020). *Effectstudie van het vernieuwde onderwijstoezicht.* Nijmegen: Radboud University.

Honingh, M. Ruiter, M., & Van Thiel, S. (2017). *Een internationale vergelijking van de relatie tussen onderwijsbestuur en de kwaliteit van onderwijs in het primair en voortgezet onderwijs – Nederlands exceptionalisme?* Nijmegen: Instituut voor Management Research, Radboud Universiteit Nijmegen.

Inspectie van het Onderwijs (2020). *Staat van het Onderwijs 2020.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: IvhO.

Kennisrotonde (2016). *Hoe kan een regionaal netwerk positief bijdragen aan duurzame innovatie en kwaliteitsverbetering van het voortgezet onderwijs?* (KR. 037). Den Haag: Kennisrotonde.

McKinsey & Company (2020). *Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet).* McKinsey & Company.

Schenke, W., Weijers, D., Emmelot, Y., Karssen, M., Breetvelt, I., Van Stigt, A. & Boogaard, M. *Kenmerken en voorbeeldfunctie van Excellente scholen. Hoe excellent zijn Excellente scholen?* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Vegt, A. L. van der, Middelbeek, L., & Suijkerbuijk, A. (2020). *Duurzame kwaliteitscultuur in het onderwijs: een minireview.* Den Haag: NRO.

Vermeulen, M. (2012). Prestatiebeloning in het onderwijs. Welke kenmerken heeft een verantwoord teambeloningssysteem? *Tijdschrift voor orthopedagogiek, 51*, 186-198.

Meer weten?

Duurzame kwaliteitscultuur in het onderwijs: een minireview.

Onderwijssector
Primair onderwijs

Trefwoorden
toezicht, middelmatige scholen, externe prikkels, kwaliteitsverbetering, kwaliteitscultuur.

LAAN VAN NIEUW OOST INDIË 300 2593 CE DEN HAAG
POSTADRES POSTBUS 93461 2509 AL DEN HAAG
T 070 349 44 58 W WWW.KENNISROTONDE.NL