

Stimuleer opbrengstgericht werken in het basisonderwijs...

Veel steden worstelen met slecht functionerende scholen. Wat zijn de mogelijkheden voor beleidsmakers om deze problemen op scholen met succes aan te pakken? In het Amsterdams basisonderwijs zijn ervaringen opgedaan met *accountability*-beleid. Recent onderzoek laat zien dat dit heeft geleid tot betere leerprestaties (Chorny en Webbink, 2010). In het begin van de jaren negentig waren de onderwijsresultaten in het Amsterdamse onderwijs over de hele linie ver beneden het landelijke gemiddelde. Het stadsbestuur kwam tot de conclusie dat deze slechte resultaten het gevolg waren van slecht functionerende basisscholen en te hoge doorverwijzing naar het voortgezet onderwijs. Om het tij te keren introduceerde het stadsbestuur in 1995 het plan "Naar betere resultaten", gevolgd door een tweede plan in 1998. In deze plannen werden heldere prestatiedoelen voor scholen geformuleerd. Alle scholen werd verplicht om deel te nemen aan de Cito-eindtoets. Voor elke school werd een prestatiedoel geformuleerd voor de gemiddelde score op deze toets. Dit doel was afhankelijk van de samenstelling van de leerlingenpopulatie en de resultaten in de afgelopen jaren. Om goed zicht te hebben op de resultaten van de leerlingen dienden alle scholen te gaan werken met een leerlingvolgsysteem. Scholen moesten bovendien een plan opstellen voor het bereiken van het geformuleerde prestatiedoel. De rijksmiddelen die bestemd waren voor het stedelijk onderwijsachterstandenbeleid werden gebruikt als stok achter de deur. Scholen die zich hielden aan het afgesproken plan en succesvol waren konden rekenen op deze middelen. Scholen die zich niet hielden aan de plannen en onvoldoende resultaten boekten hadden wat uit te leggen.

De resultaten van het beleid waren opmerkelijk. De scores van Amsterdamse basisscholen op de Cito-toets gingen met sprongen vooruit. De trend in Amsterdam blijkt tot 1997 gelijk te zijn aan de landelijke trend. Daarna doet zich echter een spectaculaire stijging voor van de Amsterdamse resultaten. Als rekening wordt gehouden met de verschillen in de achtergrondkenmerken van leerlingen en met veranderingen in de rest van Nederland, blijkt dat leerlingen in Amsterdam gemiddeld met vijf punten op de Cito-toets vooruit zijn gegaan. Dat is een hele sterke stijging, maar deze roept vragen op omdat er veel manieren zijn om de toetsresultaten te verbeteren. Zo gaan de scores fors omhoog als de zwakke leerlingen uit de toets worden gelaten. Veel oefenen op de toets helpt ook. In het onderzoek is gekeken naar het uitsluiten van leerlingen, verwijzing naar het speciaal onderwijs of zittenblijven. Deze analyses hebben geen aanwijzingen opgeleverd voor strategisch gedrag van Amsterdamse scholen. Ook is gekeken naar *teaching to the test* door scores op separate toetsen voor taal en rekenen te analyseren. Als de vooruitgang van de resultaten in Amsterdam

het gevolg is van uitgebreid oefenen op de Cito-toets, verwachten we namelijk geen vooruitgang op deze separate toetsen. De analyses op deze separate taal- en rekentoetsen geven echter een vergelijkbaar beeld voor de uitkomsten. Ook hier is sprake van een duidelijke vooruitgang van de prestaties van Amsterdamse leerlingen ten opzichte van leerlingen in de rest van Nederland. De vooruitgang is echter minder groot en komt ook meer geleidelijk tot stand. Gecombineerd met de eerdere resultaten blijkt ongeveer zestig procent van de totale vooruitgang in Amsterdam een daadwerkelijke verbetering te zijn van de leerprestaties, en kan ongeveer veertig procent worden toegeschreven aan *teaching to the test*. Bovendien bleken ook de prestaties van leerlingen in groep 2, 4 en 6 te zijn verbeterd.

De conclusie lijkt daarom te zijn dat het Amsterdamse *accountability*-beleid daadwerkelijk heeft geleid tot betere leerresultaten in het basisonderwijs. Binnen scholen had het beleid, volgens enkele directeuren, een omslag tot stand gebracht in de richting van opbrengstgericht werken. Dit zijn hoopgevende resultaten die mijns inziens ook voor andere steden belangrijk kunnen zijn.



DINAND WEBBINK
Hoogleraar aan de Erasmus
Universiteit Rotterdam



METIN ÇELIK
Tweede kamerlid PvdA

...Maar blijf maatwerk leveren. Iedere vorm van opbrengstgericht werken in het basisonderwijs is er één om te koesteren. Per slot van rekening is het basisonderwijs het fundament van de onderwijs-carrière. De kinderen horen centraal te staan en dat betekent concreet dat alles uit de kast moet worden gehaald om kinderen zoveel mogelijk te leren, goed te begeleiden en maatwerk te bieden. En dus betekent dit dat de scholen alles op alles moeten zetten om resultaten te behalen. Het onderwijs wordt voor bijna honderd procent bekostigd met gemeenschapsgeld en dat brengt direct en indirect verplichtingen met zich mee. Maatschappelijke verantwoordelijkheid.

De scholen moeten zich meer verantwoordelijk en maatschappelijk betrokken voelen bij de resultaten van hun leerlingen. Vaak lijkt het alsof er een soort cultuur van vrijblijvendheid heerst en niemand zich verantwoordelijk voelt voor het niveau van de kennis en kunde van de kinderen. Daar moet over de hele linie goed over worden doorgepraat en indien er sprake is van een dergelijke cultuur, moet er onmiddellijk worden begonnen om dit te beëindigen. Enige mate van zelfreflectie is op dit punt op zijn plaats. Eerst naar je zelf wijzen voordat je de schuld bij de kinderen, de ouders en de omgeving legt.

De gemeente, lees onderwijswethouder, is een belangrijke schakel in het geheel. Alhoewel de gemeenten steeds minder te zeggen hebben over het onderwijs in hun gemeente, ben ik van mening dat een stevige wethouder zich altijd moet bemoeien met wat er in de scholen gebeurt.

Het was Amsterdamse PvdA-wethouder Jaap van der Aa die het *accountability*-beleid voor betere leerresultaten in het basisonderwijs heeft opgezet. In de *nudge* van professor Webbink ontbreekt echter de kern, namelijk dat Amsterdam de extra middelen voor onderwijsachterstanden, die toen nog via gemeenten liep, afhankelijk maakte van deelname aan dit programma. Van der Aa wilde de middelen op enige wijze afhankelijk maken van prestatieverbetere, maar ik weet niet of een slecht presterende school ooit daadwerkelijk gekort is.

Vandaag de dag is het veel moeilijker om een stevige rol te spelen als wethouder omdat de stok achter de deur die de gemeente Amsterdam toen kon gebruiken, werd gevormd door de rijksmiddelen voor het stedelijk onderwijsachterstandenbeleid. Zoals bekend is daar door het kabinet flink in gekort. Daarnaast heeft dit kabinet de neiging om vooral alles door te decentraliseren naar de schoolbesturen. Denk in dit kader bijvoorbeeld aan het besluit van

minister Van Bijsterveldt om het tegengaan van onderwijssegregatie niet meer te zien als een taak van de overheid. Daarmee komt de rol en positie van de gemeenten bij het lokaal onderwijsbeleid behoorlijk in het gedrang.

Hoewel de resultaten van het beleid in Amsterdam erg positief lijken zijn er in mijn ogen ook nadelen. Weliswaar blijkt uit professor Webbink zijn resultaten dat leerling-selectie de verhoogde scores niet verklaren, toch zijn er ook verhalen die beweren dat kinderen eenvoudig gezegd niet mochten deelnemen aan de Cito-toets om zodoende het resultaat en dus de prestaties te verhogen. Het gaat uiteindelijk om het totaal en niet om een selectie. Alle kinderen horen goed begeleid te worden, ook de kinderen met veel achterstand. Juist zij krijgen van de Rijksoverheid extra geld en dat geld zou ook volledig aan die kinderen besteed moeten worden. In dit kader ben ik geen voorstander van lumpsum-financiering omdat daarmee de schoolbesturen alle ruimte hebben om het geld voor andere doeleinden te gebruiken, in plaats van het te oormerken en dus te gebruiken voor het bieden van maatwerk.

Ik denk dat dit beleid in Amsterdam een goede stap is om het verantwoordelijkheidsgevoel van de schoolbesturen te vergroten en de rol van de gemeente te versterken, maar het een-op-een overnemen van het Amsterdamse *accountability*-beleid is voor mij een brug te ver. In mijn ogen worden te veel leerlingen buiten beschouwing gelaten. Alle kinderen behoren getoetst te worden en de school moet zich verantwoordelijk voelen voor al zijn kinderen. De positie van de wethouders zal in de gemeenten versterkt moeten worden om hen nog beter in staat te stellen bindende en sturende afspraken te maken met de schoolbesturen. Het sturen van een deel van de onderwijsmiddelen via gemeenten zou de wethouders wellicht de mogelijkheid geven enige vorm van *accountability* te organiseren zonder in pervers gedrag of bureaucratie te verzanden. *Accountability* organiseren kan niet lokaal omdat het onbeheersbaar is en grote regionale verschillen zou miskennen. Ook hier geldt dat er sprake zou moeten zijn van maatwerk. Wat mij betreft wordt dat een toverwoord in het onderwijs.

LITERATUUR
Chorny, V. en D. Webbink (2010) *The effect of accountability policies on primary education in the Amsterdam*. CPB Discussion paper, 144.

Een nudge is een duwtje in de juiste richting. ESB biedt economen een platform om een concreet idee voor beleidsverbetering voor te leggen aan een politicus, die vervolgens reageert.