



Besluit van de Minister van Financiën, van 9 februari 2022, nr. 11359, tot instelling van de Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Sturing op kwaliteit van onderwijs (Instellingsbesluit Werkgroep IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *Minister*: Minister van Financiën;
- b. *werkgroep*: werkgroep, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2 Instelling en taak

1. Er is een werkgroep IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs.
2. De werkgroep heeft tot taak een interdepartementaal beleidsonderzoek uit te voeren conform de taakopdracht zoals gepubliceerd in de Najaarsnota 2021 (Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022, 35 975, nr. 1).
3. Het onderzoek moet resulteren in een rapport waarin één of meerdere beleidsopties in kaart worden gebracht op het betreffende beleidsterrein.

Artikel 3 Samenstelling werkgroep, benoeming leden en instellingsduur

1. De werkgroep bestaat uit een voorzitter en een aantal leden.
2. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. De voorzitter en de andere leden worden door de Minister benoemd.
4. Tot voorzitter van de werkgroep wordt benoemd Charles Wijnker.
5. Voor de duur van de werkgroep worden tot lid van de werkgroep benoemd:
 - Gijs van der Vlugt (Ministerie van Financiën)
 - Timon Verheule (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)
 - Mirre Terpstra (Ministerie van Algemene Zaken)
 - Albert van der Horst (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport)
 - Victor Joosen (Ministerie van Economische Zaken en Klimaat)
 - Mark Imandt (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
 - Jonneke Bolhaar (Centraal Planbureau)
6. De leden van de werkgroep werkzaam voor de overheid kunnen bij afwezigheid of verandering van baan vervangen worden door een collega van dezelfde werkgroep.
7. De werkgroep kan besluiten aanvullende leden uit te nodigen om deel te nemen aan de werkgroep.

Artikel 4 Instellingsduur

1. De werkgroep wordt ingesteld per 10 januari 2022.
2. De werkgroep wordt opgeheven twee weken nadat het rapport zoals bedoeld in artikel 2 door de Minister van Financiën aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is aangeboden,



behoudens voor zover de werkgroep nog wordt verzocht toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 5 Secretariaat

1. De werkgroep wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat.
2. De Minister van Financiën en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorzien in het secretariaat van de commissie.
3. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de werkgroep.
4. De Minister draagt, na overleg met de werkgroep, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de werkgroep.

Artikel 6 Werkwijze

1. De werkgroep stelt haar eigen werkwijze vast, met inachtneming van de spelregels voor interdepartementale beleidsonderzoeken zoals vastgesteld bij de vierde voortgangsrapportage van de Operatie Inzicht in Kwaliteit.
2. De werkgroep verstrekt desgevraagd aan de Minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 7 Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de werkgroep worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de werkgroep openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de Minister uitgebracht of overgedragen.

Artikel 8 Archiefbescheiden

De werkgroep draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de Directie Inspectie der Rijksfinanciën.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 10 januari 2022.

Artikel 11 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Werkgroep IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

*De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag*

TOELICHTING

Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen alternatieven voor bestaand beleid. In principe vinden elk jaar een aantal IBO's plaats naar uiteenlopende beleidsterreinen. IBO's worden gecoördineerd door het Ministerie van Financiën. IBO's worden uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep die onder staat leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een onafhankelijk secretariaat, bestaande uit secretarissen van het Ministerie van Financiën en de meest betrokken vakdepartementen. Bij de uitvoering van IBO's geldt een aantal spelregels die zijn vastgesteld als bijlage bij de vierde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit.

Deze ronde (2021/2022) vinden IBO's plaats naar de volgende onderwerpen:

- Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context
- Vermogensverdeling
- Ouderenzorg
- Vereenvoudiging sociale zekerheid
- Sturing op kwaliteit van onderwijs
- Jeugdcriminaliteit

De taakopdracht van het IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs is gepubliceerd in de Najaarsnota 2021 (Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022, 35 975, nr. 1).

Taakopdracht IBO Sturing op kwaliteit van onderwijs

Inleiding en probleemstelling

Het belang van onderwijs kan moeilijk worden overschat. Het heeft directe invloed op het geluk en welzijn van alle Nederlanders, op de kansengelijkheid en op de economische ontwikkeling. De kwaliteit van het onderwijs staat al enige tijd onder druk. Zo zijn er meer scholen onvoldoende of zeer zwak volgens het oordeel van de inspectie, laten internationale vergelijkingen voor Nederland een dalende trend zien en groeit de laaggeletterdheid.¹ Leerlingen in het voortgezet onderwijs vinden het onderwijs lang niet altijd uitdagend genoeg.² Dit geeft aanleiding om steviger in te zetten op kwaliteitsverbetering. De BMH Fundament op orde uit 2020 stelt daarom dat de rijksoverheid steviger moet sturen op hoofdlijnen. Bijvoorbeeld door investeringen te doen in de kwaliteit van leraren, in het onderwijs aan achterstandsl leerlingen of de voorschoolse educatie, maar ook door aanpassingen in het toezicht door de inspectie.

Tegelijkertijd is er sprake van kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijs. Kinderen van verschillende afkomst (opleidingsniveau, beroep, inkomen ouders, migratie-achtergrond) hebben ongelijke kansen op een succesvolle schoolloopbaan. De afgelopen 8 jaar kregen leerlingen met ouders met een hbo- of wo-diploma in groep 8 steeds hogere adviezen. Leerlingen met ouders met maximaal een mbo 2 diploma kregen steeds lagere adviezen. Ook als deze leerlingen gelijk presteerden. In de 3e klas van het voortgezet onderwijs zitten leerlingen met hoger opgeleide ouders gemiddeld op een hoger niveau dan hun advies. Het omgekeerde geldt voor leerlingen met lager opgeleide ouders, zij zitten vaker op een lager niveau dan hun advies. Volgens de inspectie neemt de kansenongelijkheid in het onderwijs niet verder meer toe.³

Volgens artikel 23 van de Grondwet is de overheid verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs. Het artikel geeft daarbij ruimte voor verschillende visies op hoe het onderwijs in te richten, binnen de grenzen en voorwaarden die de wetgever stelt. De Minister ziet via de inspectie toe op de kwaliteit van het onderwijs. De mate van toezicht op en autonomie van scholen heeft gevarieerd over de jaren. Van belangrijkste beleidsactor die scholen met vaak zeer gedetailleerde wet- en regelgeving aanstuurde, ging de overheid naar een positie van één van de beleidsactoren, terwijl het gedrag van schoolbesturen, schoolleiders en leraren de ontwikkelingen in en de resultaten van het onderwijs steeds meer gingen bepalen.⁴ In de laatste decennia ontvangen schoolbesturen geld via de basis- en aanvullende bekostiging ('lumpsum') en kunnen daarmee naar eigen inzicht (binnen de wettelijke kaders) het onderwijs vormgeven.

De uitdaging van ons onderwijsbestel is de balans tussen sturing door de overheid en bewegingsruimte van onderwijsbestuurders. Vanwege de problemen met de onderwijskwaliteit en kansengelijkheid van kinderen in onderwijs staat deze balans de laatste jaren ter discussie. Zo is één van de conclusies uit de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH) dat de overheid haar kerntaak op het gebied van onderwijs – het zeker stellen van de kwaliteit en het bieden van gelijke leerkansen aan

¹ Inspectie van het Onderwijs. Staat van het Onderwijs, 2020.

² Inspectie van het Onderwijs. Staat van het Onderwijs, 2019.

³ Inspectie van het Onderwijs. Staat van het Onderwijs, 2019.

⁴ Bronnenman-Helmers (2011). Overheid en onderwijsbestel. Belevingsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1999-2010). Den Haag: SCP.

alle kinderen – de afgelopen tijd niet duidelijk heeft ingevuld. De BMH constateert dat het Rijk stelselverantwoordelijk is, en nu stuurt via de wettelijke deugdelijkheidseisen (en inspectietoezicht daarop), bekostigingsvoorwaarden en via het verstrekken van subsidies.⁵ De vraag die nu voorligt is of het huidige sturingsinstrumentarium⁶ van de overheid doeltreffend is voor de genoemde problemen. In de afgelopen jaren zijn veel verschillende sturingsinstrumenten ingezet⁷, maar die hebben de kwaliteitsproblemen en kansengelijkheid niet weten te voorkomen. Ook de tekorten op de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel spelen hierbij een rol. Het blijkt voor de overheid lastig te zijn om, rekening houdend ook met de verantwoordelijkheid van de besturen, schoolleiders en leraren voor de kwaliteit binnen en toegankelijkheid van hun eigen scholen, over de hele linie van het stelsel impact te hebben.

Om te weten hoe het met het onderwijs gaat is het ook belangrijk te weten hoe het met de leerlingen gaat. Op basis van leerlingvolgsystemen, genormeerde toetsen, internationaal onderzoek en praktijkonderzoek is er kennis en data beschikbaar. Tegelijkertijd ontbreekt op een aantal vlakken ook de benodigde data. Inzicht in kennis en data is belangrijk voor het verkrijgen van een stelselbeeld, en daarmee voor effectief beleid – maar kan ook in de klas zorgen voor gericht onderwijs en daarmee een hogere kwaliteit.

Opdracht aan de werkgroep

Doel van het IBO

De conclusie uit de BMH Fundament op orde is dat de overheid haar kerntaak op het gebied van onderwijs – het zeker stellen van de kwaliteit en het bieden van gelijke leerkansen aan alle kinderen – de afgelopen tijd niet duidelijk heeft ingevuld. In het IBO moet daarom breed worden gekeken, op basis van wetenschappelijke inzichten en feiten, naar hoe echt impact kan worden gemaakt op de belangrijkste thema's in het onderwijs: kwaliteitsverbetering, kansengelijkheid in het onderwijs en de onderwijsarbeidsmarkt (kwantiteit en kwaliteit van onderwijspersoneel). Daarbij is tevens aandacht voor:

- de wijze van financiering als sturingsinstrument;
- het kennisvraagstuk (hoe zorgen we ervoor dat effectieve interventies worden ingezet);
- kansengelijkheid en inclusiviteit in het onderwijs;
- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijksoverheid (waaronder inspectie) en schoolbesturen;
- de verhouding tussen de vrijheid van schoolbesturen en de maatschappelijke vraag die aan het onderwijs wordt gesteld;
- het volgen van de ontwikkeling van leerlingen.

Het IBO richt zich op het primair en voortgezet onderwijs (i.e. inclusief het (voortgezet) speciaal onderwijs). Zoals gebruikelijk in IBO's is het aan de IBO-werkgroep om dogma's en vanzelfsprekendheden ter discussie te stellen. Het staat de werkgroep dan ook vrij om te werken aan beleidsopties die zowel binnen als buiten artikel 23 van de Grondwet vallen. Hierbij kan worden gekeken naar de manier waarop met artikel 23 GW wordt omgegaan en de mogelijkheden om hier anders invulling aan te geven.

Pre-fase

Voorafgaand aan het IBO wordt een pre-fase ingesteld. Deze periode is bedoeld om te komen tot een gemeenschappelijke feitenbasis, zodat de werkgroep snel van start kan gaan. Onderzoekers zijn gevraagd om te komen tot een systematisch review van de literatuur aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. wat zijn de gebruikte definities of afbakeningen van kwaliteit in de studies die zijn opgenomen in de review?
2. wat zijn de instrumenten om kwaliteit te bevorderen?
3. wat zijn de effecten van die instrumenten en hun onderliggende mechanismen (waarom werken de instrumenten wel of niet)?
4. welke buitenlandse instrumenten voor kwaliteitsbevordering in het onderwijs zijn relevant voor de Nederlandse context?
5. wat is door de loop der jaren de ontwikkeling geweest in de manier waarop invulling is gegeven aan sturing op onderwijs(kwaliteit)?

Zij integreren de antwoorden op bovenstaande vragen in een handzaam overzicht inclusief bronvermeldingen. Ook maken zij een analyse/synthese van de bronnen en doen suggesties voor mogelijke

⁵ BMH 1 Kwalitatief goed onderwijs met kansen voor iedereen | Rapport | Rijksoverheid.nl

⁶ Zoals wet- en regelgeving/deugdelijkheidseisen en het toezicht daarop, geld in de vorm van lumpsum voor schoolbesturen en subsidies, communicatie

⁷ Extra deugdelijkheidseisen, bestuursakkoorden, bestuursgericht toezicht, ondersteuningsorganisaties, etc.



invalshoeken, probleemstellingen en vraagstellingen ten aanzien van het IBO. De uitkomsten van de pre-fase worden zoveel mogelijk meegenomen in het IBO.

Opdracht aan de werkgroep en centrale vraagstelling

De hoofdvraag van het IBO luidt: hoe kan het Rijk sturen om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te vergroten?

Daarnaast zijn er de volgende deelvragen:

1. Definities
 - Wat verstaan we onder kwaliteit van onderwijs?
 - Wat verstaan we onder kansengelijkheid bevorderen als onderdeel van kwaliteit van onderwijs verbeteren?
2. Instrumenten
 - Welke rol neemt het Rijk bij het sturen op kwaliteit van onderwijs?
 - Wat is de rol van relevante actoren in het onderwijsveld bij het sturen op kwaliteit?
 - Welke voordelen en nadelen kennen de huidige instrumenten voor sturing op kwaliteit van onderwijs?
 - Aan welke randvoorwaarden moet worden voldaan om sturingsinstrumenten effectief in te kunnen zetten?
 - Hoe kan de rijksoverheid sturen op de zaken die naar verwachting het meest kansrijk/impactvol zijn om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren?
3. Hoe kan het Rijk de relevante actoren binnen het onderwijsveld (inspectie, regio, schoolbestuur, schoolleiding en leraren) in positie brengen om de kwaliteit en kansengelijkheid van het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren?
4. Hoe kan de rijksoverheid een bepaalde bekostigingssystematiek (lumpsum, aanvullende bekostiging, subsidies) gebruiken om de kwaliteit, waaronder kansengelijkheid, van het primair en voortgezet onderwijs te verbeteren?
5. Hoe kan inzicht en gebruik van data in de onderwijskwaliteit/kansengelijkheid worden verbeterd, en het effect van beleid op onderwijskwaliteit worden gemeten? En hoe kan hier naar worden gehandeld?

Grondslag

Onderwijsbegroting Artikel 1 Primair onderwijs (€ 12,6 mld.), Artikel 3 Voortgezet onderwijs (€ 9,1 mld.) en Artikel 9 Arbeidsmarkt- en personeelsbeleid (ca. € 0,2 mld).

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit leden van AZ, FIN, OCW, SZW, VWS en EZK. Ook wordt het CPB verzocht deel te nemen aan de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en OCW. Daarnaast zullen medeoverheden actief worden betrokken bij het traject en andere experts regelmatig worden geraadpleegd. Het onderzoek start in februari 2022. De werkgroep rondt haar eindrapport uiterlijk 19 september 2022 (voor Prinsjesdag) af.

*De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag*