

Effectiviteit van het Sectorakkoord vo

Onderzoek naar de effectiviteit en de
uitvoerbaarheid van het Sectorakkoord vo

Voorden, Charlotte van

26-8-2016

Studentnummer: 335844

Opleiding: Bestuurskunde masterprogramma Publiek Management

Begeleider: J. Hakvoort

2de lezer: M.A. Beukenholdt-ter Mors

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afronding van de bestuurskundige master Publiek Management, aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Hierin heb ik onderzoek gedaan naar de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord vo. Dit convenant is gesloten tussen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de VO-raad als belangenorganisatie van schoolbesturen in het voortgezet onderwijs.

Door mijn stageperiode bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap ben ik bekend geworden met dit onderwerp. In deze periode heb ik mij bezig gehouden met de monitoring en implementatie van het sectorakkoord vo. Na korte tijd riep dit vragen bij mij op. Zo was ik erg benieuwd hoe het veld aankeek tegen het convenant. En vroeg ik mij af of het convenant daadwerkelijk voor beweging zorgt onder scholen. Door in deze scriptie de effectiviteit en uitvoerbaarheid te onderzoeken heb ik getracht antwoord te geven op al deze vragen.

Terugkijkende op de periode dat ik mijn scriptie heb geschreven kan ik concluderen dat ik veel heb geleerd. Om te beginnen hoe het is om tijdens deze periode werkzaam te zijn op een ministerie. Het belangrijkste is dat ik beter ben gaan begrijpen hoe het onderwijsveld werkt, en dan met name het voortgezet onderwijs.

Graag wil ik van deze gelegenheid gebruik maken om diegenen te bedanken die een rol hebben gespeeld in de uiteindelijke realisatie van mijn scriptie. Mijn eerste dankbetuiging gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Dr. Jan Hakvoort die mij gedurende deze periode heeft voorzien van kritische feedback en begeleiding. Daarnaast gaat mijn dank uit naar al mijn collega's van de directie VO, en in het bijzonder mijn collega's van de F-afdeling. Ik dank hen voor hun hulp en steun gedurende deze periode. Ook wil ik mijn dank uiten naar alle respondenten die bereid waren geïnterviewd te worden. Tot slot wil ik in het bijzonder mijn familie en vrienden bedanken voor al hun steun de afgelopen tijd.

Charlotte van Voorden

25 augustus 2016 – te Rotterdam

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
1. Inleiding	5
1.1 <i>Aanleiding</i>	5
1.2 <i>Probleemstelling</i>	8
1.2.1 <i>Vraagstelling</i>	8
1.2.2 <i>Deelvragen</i>	8
1.3 <i>Dataverzameling</i>	9
1.4 <i>Theoretische begrippen</i>	9
1.5 <i>Relevantie</i>	10
1.6 <i>Leeswijzer</i>	11
2. Het sectorakkoord vo	12
2.1 <i>Oorsprong sectorakkoord vo</i>	12
2.1.1 <i>Het nationale onderwijsakkoord</i>	12
2.1.2 <i>De lerarenagenda</i>	13
2.1.3 <i>Bestuursakkoord VO-raad – OCW</i>	14
2.2 <i>De ambities uit het sectorakkoord vo</i>	16
2.2.1 <i>De ambities en doelstellingen</i>	16
2.2.2 <i>Kwaliteitsafspraken</i>	18
2.3 <i>Uitvoering sectorakkoord vo</i>	19
2.3.1 <i>Financiële ondersteuning</i>	19
2.3.2 <i>Monitoring</i>	19
3. Theoretisch kader	21
3.1 <i>Het covenant als beleidsinstrument</i>	21
3.1.1 <i>Beleidsinstrumenten</i>	21
3.1.2 <i>Horizontalisering van beleidsinstrumenten</i>	23
3.1.3 <i>Wat is een covenant?</i>	24
3.2 <i>De effectiviteit van een covenant</i>	26
3.2.1 <i>De effectiviteit van beleidsinstrumenten</i>	26
3.2.2 <i>Gedragsafwegingen</i>	26
3.3 <i>De uitvoerbaarheid van een beleidsinstrument</i>	27
3.3.1 <i>Ontwikkelingen in de beleidsuitvoering</i>	28
3.3.2 <i>Implementatietheorie</i>	28
3.3.3 <i>Actoren-factoren-model</i>	29
3.4 <i>Conceptueel model en hypotheses</i>	31
3.4.1 <i>Hypotheses</i>	32
4. Methodologische verantwoording	34
4.1 <i>Onderzoeksdesign</i>	34
4.1.1 <i>Onderzoeksmethoden</i>	34
4.2 <i>Operationalisering</i>	35
4.2.1 <i>De effectiviteit van het sectorakkoord vo</i>	35
4.2.2 <i>De uitvoerbaarheid van het sectorakkoord vo</i>	35

5. Empirische resultaten secundaire analyse	37
5.1 <i>Toekomstbestendig onderwijs</i>	37
5.1.1. Zittenblijven	37
5.1.2 Uitgedaagde leerlingen	38
5.1.3 Digitale leermiddelen	39
5.1.4 Burgerschap	40
5.1.5 Loopbaan oriëntatie en -begeleiding (LOB)	40
5.1.6 Plusdocument	41
5.1.7 Doorstroom voortgezet onderwijs – vervolgonderwijs	41
5.1.8 Leerlingendaling	42
5.1.9 Passend onderwijs	42
5.2 <i>Professionele scholen</i>	44
5.2.1 Professionele leercultuur	44
5.2.2 Masteropgeleide leraren	44
5.2.3 Academische opleidingsscholen	45
5.2.4 Vaardigheden leraren	46
5.2.5 ICT-vaardigheden leraren	47
5.2.6 Begeleiding startende leraren	48
5.2.7 Kennis beroepspraktijk vmbo	48
5.2.8 Lerarenregister	49
5.2.9 Bevoegdheden leraren	50
5.2.10 Schoolleidersregister	51
5.2.11 Professionalisering schoolleiders	51
5.2.12 Code Goed Bestuur	52
5.2.13 Versterking bestuurskracht	53
5.3 <i>Rekenschap en verantwoording</i>	53
5.3.1 Horizontale verantwoording	53
5.3.2 Meerjarenbeleidsplan	54
5.3.3 Opbrengstgericht werken	54
5.3.4 (Zeer) zwakke scholen	56
5.3.5 Scholen in basisarrangement	57
6. Empirische resultaten interviews	58
6.1 <i>Algemene vragen</i>	58
6.1.1 Functie	58
6.1.2 Bekendheid met het sectorakkoord vo	59
6.2 <i>Gedragsveranderingen</i>	59
6.2.1 Invloeden op het beleid van scholen en schoolbesturen	60
6.2.2 Invloed van het sectorakkoord op het beleid	61
6.2.3. Invloed van beleid bij andere scholen en schoolbesturen op eigen gevoerde beleid	62
6.3 <i>Uitvoerbaarheid van het sectorakkoord</i>	63
6.3.1 Inhoud van het akkoord	63
6.3.2 Uitvoerende organisatie	66
6.3.3 Omgevingsfactoren	68
7. Conclusie	69

<i>7.1 Beantwoording deelvragen</i>	69
7.1.1 Wat is een convenant als beleidsinstrument?	69
7.1.2 Wat wordt verstaan onder de effectiviteit van een convenant?	69
7.1.3 Wat bepaalt de uitvoerbaarheid van een convenant?	69
7.1.4 In hoeverre is het sectorakkoord vo als convenant een effectief beleidsinstrument?	70
7.1.5 In hoeverre wordt het sectorakkoord vo als convenant als uitvoerbaar ervaren?	72
<i>7.2 Beantwoording hoofdvraag</i>	73
<i>7.3 Aanbevelingen</i>	74
Literatuurlijst	76
Bijlage 1. Ambities en kwaliteitsafspraken sectorakkoord vo	80
Bijlage 2. Vragenlijst interviews respondenten	92
Bijlage 3. Operationalisering centrale variabelen	93

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Bij de vorming van het kabinet Rutte II werd in 2012 ingezet op excellent onderwijs om zo in de toekomst sterker uit de crisis te kunnen komen. Ondanks dat het onderwijs in Nederland al op vrij hoog niveau is in vergelijking met andere landen is de ambitie gesteld om tot de top vijf van de wereld te behoren. Dit resulteerde in verhoogde eisen aan de kwaliteit van het onderwijs. Evenals dat, ondanks forse bezuinigingen, er juist extra geld geïnvesteerd wordt in goed onderwijs. De middelen die vanuit het regeerakkoord beschikbaar zijn gesteld voor deze doelstelling, kwamen echter alleen beschikbaar indien er tussen het Rijk en de sectorraden een onderwijsakkoord werd afgesloten (Bruggen slaan Regeerakkoord VVD-PvdA, 2012).

Op 19 september 2013 is het Nationaal Onderwijsakkoord gesloten. Een principeakkoord tussen de Stichting van het Onderwijs, als vertegenwoordiger van werkgevers en werknemers in het onderwijs en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (vanaf nu ministerie van OCW). Ter verwezenlijking van de ambitie om te komen tot excellent onderwijs wordt in het akkoord gevraagd om langdurig en consistent beleid, gebaseerd op duidelijkheid en vertrouwen. De kaderafspraken die in het akkoord zijn vastgelegd werden gezien als het begin. Vervolgens is het de taak aan de overheid en de sectoren primair, voortgezet en middelbaar- en hoger onderwijs om afspraken te maken over hoe de gereserveerde middelen ingezet dienen te worden per sector (Nationaal Onderwijsakkoord, 2013).

Zodoende is er voor het voortgezet onderwijs op 17 april 2014 het sectorakkoord vo gesloten tussen het ministerie van OCW en de VO-raad als vertegenwoordiger van de schoolbesturen en scholen in het vo. In dit akkoord zijn de eerder opgestelde ambities vanuit het regeerakkoord, het Nationale Onderwijsakkoord en lerarenagenda (een plan ter verbetering van het leraarschap) uitgewerkt in concrete doelen, prioriteiten, maatregelen en investeringen met als doel de onderwijskwaliteit te verbeteren. Hiermee is vastgelegd welke richting het vo in de periode 2014-2017 op dient te gaan. Deze richting is niet alleen een vertaling van afspraken uit andere akkoorden. Ook is voortgebouwd op maatregelen uit het voorgaande Bestuursakkoord VO 2012-2015. Dit akkoord is met de komst van het sectorakkoord vo (vanaf nu sectorakkoord) komen te vervallen. De doelen en afspraken die nog niet waren gerealiseerd zijn onderdeel geworden van het sectorakkoord (Sectorakkoord VO, 2014).

Inhoudelijk wordt in het sectorakkoord nagestreefd dat scholen in gaan zetten op hun verbeterpotentieel. Al gaat het goed op scholen, het kan altijd beter. Het nastreven van eigentijds onderwijs moet bijdragen aan de toekomstbestendigheid ervan. Hierbij gaat het om het mee ontwikkelen met maatschappelijke veranderingen zoals globalisering, digitalisering en individualisering. Door de ontwikkelingen hierop in te zetten wordt de kloof tussen het onderwijs en de omliggende wereld verkleind. Dit verkleint immers de kloof tussen de wat er in het onderwijs centraal staat en de wereld eromheen. Daarnaast achten de overheid en de sectorraad vo (VO-raad) het van belang dat een impuls wordt gegeven aan de professionalisering van de onderwijsorganisaties. Goed onderwijs begint bij professionele leraren en schoolleiders. Maar ook om een lerende verbetercultuur binnen scholen waarbij scholen constant hun resultaten willen verbeteren (Sectorakkoord VO, 2014).

Deze visie is in het sectorakkoord uitgewerkt in 74 prestatieafspraken. Deze afspraken moeten bijdragen aan de beoogde kwaliteitsverbeteringen. Echter, onderwijs is een kwestie van maatwerk. Doordat niet elke school gelijk is en iedere onderwijsinstelling zijn eigen vraagstukken en problematieken kent, is het aan de school zelf om te bepalen welke stappen gezet moeten worden om tot excellent onderwijs te komen. Het sectorakkoord dient dan ook niet te worden gezien als een recept dat één op één gevolgd moet worden. Er zijn meerdere vormen en aanpakken die leiden tot goede resultaten. Samenwerking is daarbij van cruciaal belang. Om de kwaliteitsafspraken te behalen dienen onderwijsinstellingen constant in gesprek te gaan met betrokken partijen zoals de overheid en collega-scholen maar ouders, leerlingen en andere betrokken partijen spelen hierin ook een rol (Sectorakkoord VO, 2014).

Om de ambitie van excellent onderwijs te realiseren zijn niet alleen de onderwijsinstellingen aan zet. Ook het ministerie van OCW draagt hieraan bij door scholen de benodigde ruimte te bieden binnen de bestaande wet- en regelgeving en scholen de gewenste ondersteuning te bieden. Neem bijvoorbeeld de Toptalenten aanpak. Het ministerie van OCW heeft maatregelen opgesteld zodat scholen extra aandacht kunnen geven aan leerlingen die meer in hun mars hebben. Zo worden ze extra uitgedaagd om hun kwaliteiten optimaal te benutten (Toptalent op school, 2015). Een ander voorbeeld is de modernisering van de onderwijstijd waardoor het mogelijk wordt meer maatwerk aan leerlingen te bieden. Om dit te realiseren is er op 11 maart 2015 de Wet modernisering onderwijstijd ingevoerd. Scholen hebben hiermee meer vrijheid gekregen om te bepalen hoe het onderwijsprogramma eruit komt te zien (Modernisering normen onderwijstijd voortgezet onderwijs (vo), 2015).

Ter ondersteuning van het overheidsbeleid worden verschillende beleidsinstrumenten ingezet, met als doel het onderwijs te verbeteren en het onderwijs zo effectief en efficiënt mogelijk te organiseren (Onderwijsraad, 2007: p.12). Beleidsinstrumenten die de overheid kan inzetten zijn er in veel verschillende vormen. Denk hierbij aan het verlenen van subsidies, informatieverstrekking aan de desbetreffende doelgroep of een verbod vaststellen met mogelijk bijbehorende sancties. Een opkomend beleidsinstrument is het afsluiten van convenanten. De overheid maakt in een convenant afspraken met maatschappelijke organisaties of andere overheden ter verwezenlijking van haar beleid (Heuvel, 1998: p.56). Binnen het ministerie van OCW is dit beleidsinstrument steeds vaker ingezet. Een voorbeeld daarvan is het eerder genoemde sectorakkoord.

Het inzetten van een convenant als beleidsinstrument gebeurt veelal ter vervanging van dwingende regelgeving. Verondersteld wordt dat door het aangaan van een partnerschap met andere partijen, het gemakkelijker is om complexe en ambitieuze doelstellingen te behalen. Door partners bij de vorming van het convenant te betrekken en hen de mogelijkheid te bieden invloed uit te oefenen op de vorming van de afspraken, wordt verondersteld dat er meer draagvlak ontstaat voor het beleid dat gevoerd wordt. Daarnaast zullen partners zich ook actiever inzetten om de doelen die zijn vastgelegd te behalen (Heuvel, 1998: p.57-59). Een andere ontwikkeling is dat de afgelopen jaren steeds meer de nadruk is gelegd op de effectiviteit van beleid. Van de overheid wordt in toenemende mate transparant en evidence-based beleid gevraagd. Zo dienen er duidelijke beleidsdoelstellingen te worden opgesteld waarbij het achteraf mogelijk is om te bepalen of deze doelstellingen zijn behaald. Evenals dat effectieve beleidsinstrumenten worden ingezet om de beleidsdoelstellingen te behalen. Dit roept de vraag op wat de effectiviteit is van een convenant als beleidsinstrument binnen de onderwijssector.

Eerder heeft de Onderwijsraad, als onafhankelijk adviescollege van de regering en de Tweede Kamer, onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om de inzet van beleidsinstrumenten in de onderwijssector te verbeteren. Vastgesteld is dat het ministerie van OCW met de inzet van beleidsinstrumenten beoogt het onderwijs effectiever te organiseren en problemen op te lossen. Maar in dit onderzoek is enkel gekeken naar de consistentie van de beleidsinstrumenten. Tevens geven zij aan dat uitspraken doen over de effectiviteit van een beleidsinstrument lastig is vanwege de geringe theoretische kennis over de beleidsactiviteiten. En vanwege het feit dat verschillend beleid naast elkaar is ingezet en elkaar daarmee wederzijds beïnvloedt (Onderwijsraad, 2007).

Daarnaast zijn convenanten in de onderwijssector tot op heden enkel onderzocht door het ministerie zelf. Dit door het tussentijds monitoren¹ waarbij hoofdzakelijk wordt gekeken of de prestatieafspraken worden nageleefd. Het ontbreekt echter aan onderzoek naar de effectiviteit van het convenant als beleidsinstrument. Tevens is niet eerder onderzoek gedaan naar factoren die van invloed zijn op hoe de onderwijssectoren afspraken uit een convenant naleven. Tot slot ontbreekt het aan evaluatieonderzoeken naar deze convenanten waarbij aan het einde van een convenantperiode wordt geëvalueerd of de prestatieafspraken behaald zijn. Dit maakt het lastig om op voorhand uitspraken te doen over de mogelijke effectiviteit van een convenant binnen de onderwijssector waarbij de effectiviteit staat voor de mate waarin het gekozen beleidsinstrument bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelen (Van den Heuvel, 1998: p.25).

Ondanks dat het moeilijk is uitspraken te kunnen doen over de mogelijke effectiviteit van convenanten bestaat toch de wens hier meer duidelijkheid over te verkrijgen. Dit maakt het immers mogelijk om in de toekomst betere keuzes te kunnen maken over de inzet van convenanten als beleidsinstrument. In het geval van het sectorakkoord zijn casusafhankelijke redenen te benoemen die doen vermoeden dat de invloed van een convenant gering is. Zoals eerder aangegeven wordt verondersteld dat bij het afsluiten van een convenant de convenantpartners zich door hun betrokkenheid bij de formulering extra zullen inzetten om de doelen en kwaliteitsafspraken te behalen. Deze veronderstelling gaat vermoedelijk maar ten dele op voor het sectorakkoord. Naast de overheid (ministerie van OCW) is de VO-raad als belangenorganisatie van schoolbesturen de enige convenantpartner. De afspraken die in het convenant gemaakt zijn moeten echter deels door de scholen tot uitvoering worden gebracht. Mogelijkerwijs kunnen scholen teveel afstand ervaren tot het sectorakkoord. Of zij zijn op onvoldoende wijze te mobiliseren door de VO-raad. Dit maakt het behalen van de doelen en kwaliteitsafspraken onzeker en kan afbreuk doen aan de effectiviteit van het sectorakkoord.

Aansluitend hierop is het besturen van het Nederlandse onderwijssysteem een complexe aangelegenheid. Betrokken partijen zoals de overheid, schoolbesturen, schoolleiders, docenten, ouders, leerlingen en andere professionele instanties zijn alle van belang en wederzijds van elkaar afhankelijk bij het verhogen van de onderwijskwaliteit (Onderwijsraad, 2007: p.14). Om als ministerie van OCW hierop te sturen is het van belang dat er een groot draagvlak is. Echter, dit is niet vanzelfsprekend. Schoolbestuurders en -leiders bepalen zelf aan welke thematieken zij prioriteit geven en het beleid dat hierop wordt ingezet. Doordat in het sectorakkoord aan zeer uiteenlopende thema's aandacht is besteed en scholen niet worden verplicht om met elk thema aan de slag te gaan kan ook dit mogelijk leiden tot een vermindering van de effectiviteit van het sectorakkoord.

¹ Monitoring bestuursakkoord vo: meting 2012, Monitoring sectorakkoord vo & bestuursakkoord vo: meting 2015, Monitoring bestuursakkoord po: meting 2012

Daarnaast is onduidelijk welke factoren bepalend zijn voor de inzet van scholen en schoolbesturen op thema's uit het sectorakkoord. Zo kan de vraag worden gesteld of scholen en schoolbesturen zich wel voldoende ondersteund voelen om met kwaliteitsafspraken aan de slag te gaan. Net zoals de vraag of de uitvoerders van het convenant zich wel voldoende inhoudelijk committeren aan de kwaliteitsafspraken. Deze factoren richten zich op de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord. Verondersteld wordt dat wanneer een convenant als uitvoerbaar wordt ervaren, dit bij zal dragen aan de effectiviteit van het sectorakkoord (Bressers, 1994: p.125). Zolang er geen zicht is op de ervaren uitvoerbaarheid wordt het lastig te verklaren wat de mogelijke effectiviteit van het sectorakkoord is.

1.2 Probleemstelling

Met dit onderzoek wordt getracht inzicht te krijgen in hoe een convenant als beleidsinstrument in het onderwijsveld bijdraagt aan het behalen van beleidsdoelstellingen. Tevens wordt meer inzicht gegeven in hoe de uitvoerbaarheid van het convenant bepalend is voor de mate waarin de doelgroep van een convenant zich inzet om de beleidsdoelstellingen te behalen. De casus van dit onderzoek is het convenant sectorakkoord. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Bepalen wat de effectiviteit en de uitvoerbaarheid is van het sectorakkoord vo als convenant.

1.2.1 Vraagstelling

Dit leidt tot de centrale vraag van dit onderzoek:

Wat is de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument sectorakkoord vo als convenant?

Om de definitieve effectiviteit van het sectorakkoord meetbaar te maken dient de termijn waarbinnen de doelen en ambities behaald moeten worden, te zijn verstreken. Dit is tot op heden niet het geval. De kwaliteitsafspraken uit het akkoord dienen in 2017, 2018 of 2020 behaald te zijn. Om uitspraken te kunnen doen over de mogelijke effectiviteit van het beleidsinstrument wordt in dit onderzoek dan ook gekeken naar de beweging die zichtbaar is. Het sectorakkoord is tot nu toe ruim twee jaar in uitvoering. Scholen zouden de eerste stappen moeten hebben gezet om de kwaliteitsafspraken uit het akkoord te behalen. Bij de beweging gaat het dan ook om de mate waarin er verbetering zichtbaar is. Scholen kunnen weliswaar doelen niet behaald hebben maar wel zichtbaar en actief bezig zijn in de toekomst deze wel te behalen. Indien deze activiteiten bij scholen zijn ontstaan door de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord kan worden aangenomen dat door het sectorakkoord beweging is ontstaan in het veld. Dit is bepalend voor de uiteindelijke effectiviteit van het sectorakkoord als convenant.

1.2.2 Deelvragen

Voordat de centrale vraag beantwoord wordt, dient er antwoord te worden gegeven op onderstaande deelvragen:

1. Wat is een convenant als beleidsinstrument?
2. Wat wordt vanuit de literatuur verstaan onder de effectiviteit van een convenant?
3. Wat wordt vanuit de literatuur verstaan onder de uitvoerbaarheid van een convenant?
4. In hoeverre is het sectorakkoord vo als convenant een effectief beleidsinstrument?
5. In hoeverre wordt het sectorakkoord vo als convenant uitvoerbaar ervaren?

1.3 Dataverzameling

Voor de beantwoording van de eerste drie deelvragen zal in het theoretische kader literatuur worden aangedragen over convenanten als beleidsinstrument, de effectiviteit van convenanten en de uitvoerbaarheid. De effectiviteit van het convenant wordt herleid uit algemene theorieën over de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Factoren die de uitvoerbaarheid van een beleidsinstrument bepalen worden herleid uit implementatie- en beleidsuitvoeringstheorieën. Deze theorieën worden uitgewerkt in hypothesen die vervolgens in de praktijk worden getoetst.

Doordat in het onderzoek specifiek gekeken wordt naar het sectorakkoord als convenant is sprake van een casestudy. Hierbij worden een tweetal onderzoeksmethodes gehanteerd. De eerste onderzoeksmethode betreft secundaire analyses. Deze worden toegepast om te bepalen of er sprake is van een beweging op de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord. Hiermee wordt deels de effectiviteit van het sectorakkoord bepaald en zo deels antwoord gegeven op deelvraag vier. De onderzoeksmethode interviews wordt gebruikt om de gedragsveranderingen onder scholen en schoolbesturen te analyseren waardoor het mogelijk wordt om de effectiviteit van het sectorakkoord vast te stellen. Tevens worden de interviews gebruikt om de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord te analyseren en daarmee ter beantwoording van deelvraag vijf. In totaal zijn zes interviews afgenomen waarvan drie interviews met schoolbestuurders en drie interviews met schoolleiders.

De reden dat de interviews worden gehouden met de schoolbestuurders en –leiders is omdat zij worden gezien als de uitvoerders van de prestatieafspraken uit het sectorakkoord. De schoolbestuurders zijn het bevoegd gezag van de scholen en daarmee eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de schoolvestigingen binnen het schoolbestuur. Schoolleiders zijn veelal de directe verantwoordelijke voor het onderwijsbeleid dat gevoerd wordt binnen een school en de verantwoordelijke voor uitvoering van het onderwijsbeleid door de leraren. Zij vormen de schakel tussen het schoolbestuur en de leraren en kunnen worden gezien als de managers binnen de organisaties. Om een goed beeld te krijgen over de wijze waarop het sectorakkoord wordt uitgevoerd is het dan ook relevant om zowel interviews af te nemen met schoolbestuurders en schoolleiders.

1.4 Theoretische begrippen

Hieronder enkele begrippen die centraal zullen staan in het onderzoek:

- *Beleidsinstrument:*

Een middel dat een beleidsactor (in casu de overheid) aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of beoogd sturingseffect (bij de doelgroep) te bereiken.

- *Convenant:*

Een afspraak tussen de overheid en één of meerdere partijen gericht op het realiseren van bepaalde (beleids-)doelstellingen. Hierin worden schriftelijke afspraken over het leveren van prestaties vastgelegd.

- *Effectiviteit van een beleidsinstrument:*

De mate waarin een beleidsinstrument ervoor zorgt dat de beleidsdoelen behaald (zullen) worden.

- *Uitvoeringsfase van een beleidsinstrument:*

De uitvoeringsfase is de fase waarin het beleidsinstrument wordt ingezet om de beleidsdoelstellingen te behalen.

- *Uitvoerbaarheid van een beleidsinstrument:*

De mate waarin een instrument door de doelgroep naar behoren uitgevoerd kan worden.

1.5 Relevantie

Door in dit onderzoek de effectiviteit van het sectorakkoord te onderzoeken wordt wetenschappelijk gezien een toevoeging gedaan aan de bestaande kennis over convenanten. Uit vooronderzoek is gebleken dat de effectiviteit van een convenant enkel is onderzocht door te kijken of de beleidsdoelstellingen zijn behaald. Niet eerder is onderzocht of het convenant als beleidsinstrument heeft bijgedragen aan de keuze van de doelgroep zich in te zetten om beleidsdoelstellingen te behalen. Daarnaast is niet eerder de verbinding gelegd tussen de ervaren uitvoerbaarheid van een convenant door de uitvoerders en de daadwerkelijke effectiviteit. Door meer zicht te hebben op de factoren die bijdragen aan de effectiviteit van een convenant kan ook hiermee de kennis over convenanten worden vergroot.

Daarnaast ontbreekt het in zijn geheel aan onderzoeken naar de effectiviteit van convenanten binnen de onderwijssector. De enige onderzoeken die zijn verricht naar convenanten binnen de onderwijssector is door tussenevaluaties, waar enkel de voortgang op de kwaliteitsafspraken in beeld is gebracht. Niet eerder is onderzoek gedaan naar het verloop van een convenant. Dit maakt het niet mogelijk enige uitspraken te doen over de effectiviteit van convenanten binnen de onderwijssector. Deze bevinding is tegenstrijdig met het voornemen van de centrale overheid om de focus te leggen op het voeren van effectief beleid. Wel is eerder door de Onderwijsraad (2007) onderzoek gedaan naar de mogelijkheid om de inzet van beleidsinstrumenten te verbeteren. Hieruit bleek dat op diverse onderwijsthema's het beleidsinstrument convenanten is ingezet. De uiteindelijke aanbevelingen uit het onderzoek richten zich enkel op het verbeteren van de inzet. Echter, dit zegt niets over het effect van een convenant en wat voor invloed het heeft op het gedrag van de uitvoerders.

Indien er in de toekomst opnieuw een convenant wordt afgesloten met het onderwijsveld is het relevant om zicht te hebben op het effect van een convenant. Dit onderzoek kan bijdragen aan de besluitvorming van het ministerie van OCW omtrent de inzet van convenanten als beleidsinstrumenten. Niet alleen omdat het inzicht geeft in het effect van een convenant maar ook doordat inzicht wordt gegeven in factoren die van invloed zijn op de uitvoerbaarheid. De resultaten zijn het meest relevant voor de sector voortgezet onderwijs. Echter, omdat in het primair onderwijs een soort gelijk convenant is afgesloten, zullen de resultaten en bevindingen ook daar gedeeltelijk over te nemen zijn. De sector primair onderwijs kent een soort gelijke opbouw en heeft inhoudelijk een soortgelijk convenant afgesloten genaamd het bestuursakkoord po.

1.6 Leeswijzer

In het tweede hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de oorsprong en inhoudelijke ambities van het sectorakkoord. Tevens worden hierin de betrokken actoren en verantwoordelijkheden ten aanzien van het akkoord nader toegelicht. In hoofdstuk drie wordt het theoretische kader gepresenteerd waarin aandacht is voor het covenant als beleidsinstrument en de effectiviteit en uitvoerbaarheid van een beleidsinstrument. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met het, uit de theorie afgeleide, conceptuele model en de hypothesen die later in het onderzoek getoetst worden. In hoofdstuk vier leest u de methodologische verantwoording waarin aandacht is voor het onderzoeksdesign dat centraal staat binnen het onderzoek en de operationalisering van de centrale variabelen. Vervolgens leest u in hoofdstuk vijf de empirische resultaten gebaseerd op de secundaire analyses en hoofdstuk zes de empirische resultaten gebaseerd op de afgenomen interviews. De empirische resultaten zijn onderscheiden in de resultaten uit de secundaire analyse die een gedeelte indicatie geven over de effectiviteit van het sectorakkoord en de resultaten uit de interviews die een indicatie geven over de effectiviteit en de uitvoerbaarheid ervan. De uiteindelijke beantwoording van de hoofdvraag kunt u lezen in hoofdstuk 7. Tevens vindt u hier de aanbevelingen uit het onderzoek terug.

2. Het sectorakkoord vo

In april 2014 is het sectorakkoord vo 2014-2017 afgesloten. Een convenant tussen het ministerie van OCW en de VO-raad als vertegenwoordiger van de schoolbesturen en scholen binnen het voortgezet onderwijs. In dit convenant is vastgesteld welke richting de sector voortgezet onderwijs de aankomende jaren op dient te gaan, met het uiteindelijke doel de kwaliteit van het voortgezet onderwijs te verbeteren. Deze richting is uitgewerkt in verschillende ambities met bijbehorende kwaliteitsafspraken. Ook is opgenomen wat het ministerie van OCW, de VO-raad en scholen moeten doen om deze ambities en kwaliteitsafspraken te behalen (Sectorakkoord VO, 2014). In dit hoofdstuk wordt besproken wat de oorsprong is van het sectorakkoord, welke ambities en kwaliteitsafspraken zijn vastgesteld en tot slot welke afspraken zijn gemaakt met betrekking tot de uitvoering.

2.1 Oorsprong sectorakkoord vo

De oorsprong en inhoud van het sectorakkoord komt voort uit verschillende achterliggende akkoorden en plannen, te weten het Nationaal Onderwijsakkoord 2013, de lerarenagenda 2013-2020 en het bestuursakkoord VO 2012-2015 (Sectorakkoord VO, 2014). Hieronder volgt een korte omschrijving van de inhoud van elk akkoord c.q. plan. In paragraaf 2.2 zal de koppeling worden gemaakt tussen het sectorakkoord en de afspraken uit de onderstaande akkoorden en plannen door een inhoudelijk beeld te geven van de ambities en afspraken.

2.1.1 Het nationale onderwijsakkoord

Na de vorming van het kabinet Rutte II hebben de fractievoorzitters Rutte en Samsom op 29 oktober 2012 in het Regeerakkoord opgenomen dat het onderwijs in Nederland bij de top vijf landen met het beste onderwijs ter wereld moet gaan horen. Om dit na te streven zijn de kwaliteiten van leraren en schoolleiders van cruciaal belang. Zij kunnen er immers voor zorgen dat het beste uit de leerlingen wordt gehaald. Door het belang aan te wijzen van een goede kwaliteit van het onderwijs, ongeacht de achtergrond van een leerling, is in het Regeerakkoord afgesproken dat in het onderwijs geen bezuinigingen zouden worden doorgevoerd. Iets wat in deze tijd in vele andere sectoren wel het geval was. In het regeerakkoord zijn verschillende doelen geformuleerd die aangeven hoe het onderwijs aan het einde van de kabinetsperiode eruit dient te zien. Het eerstgenoemde doel is een akkoord met het onderwijsveld waarin afspraken worden gemaakt over (Bruggen slaan Regeerakkoord VVD-PvdA 2012):

- Verbetering van de kwaliteit van het onderwijspersoneel
- Verbeteringen van de begeleiding van startende leraren, bijscholing van leraren en schoolleiders
- Het terugdringen van het aantal onbevoegde docenten
- De professionalisering van het personeelsbeleid
- Oordelen van de Inspectie van het Onderwijs uitbreiden met de categorieën goed en excellent onderwijs.
- Publieke verantwoording van scholen
- Optimaal benutten van de onderwijstijd en de modernisering van de onderwijstijdsnorm

Dit heeft geleid tot het Nationale Onderwijsakkoord dat op 19 september 2013 is afgesloten, genaamd Nationaal Onderwijsakkoord: de route naar geweldig onderwijs. De partijen waartussen dit akkoord gesloten is zijn het kabinet-Rutte II en de Stichting van het Onderwijs. Deze stichting is in

2010 in het leven geroepen om enerzijds als platform te dienen voor de werknemers- en werkgeversorganisaties binnen het onderwijs en anderzijds zo gemakkelijker contact te leggen met de overheid (Stichting van het Onderwijs, 2016). Aangezien de bestuursleden van de Stichting van het Onderwijs afkomstig zijn vanuit de MBO-raad, VO-raad, PO-raad, Vereniging Hogescholen, CNV Publieke Zaak, VSNU, Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv) en CNV Onderwijs, en zij als bestuursleden het Nationale Onderwijsakkoord hebben ondertekend, kan er gesproken worden over een onderwijssector breed gedragen akkoord (Nationaal Onderwijsakkoord, 2013).

In het Nationale Onderwijsakkoord is voortgebouwd op de ambitie om het onderwijs in Nederland tot de top vijf in de wereld te laten behoren. Om dit te realiseren zijn er kaderafspraken gemaakt op de volgende thema's (Nationaal Onderwijsakkoord, 2013);

1. Inhoud en kwaliteit van het onderwijs
2. De beste onderwijsgevende (blijven) interesseren voor het onderwijs
3. Arbeidsvoorwaarden
4. Verhoudingen tussen overheid en het onderwijsveld
5. De besturing van en binnen het onderwijs

De onderwijssectoren primair, voortgezet en middelbaaronderwijs hadden vervolgens de taak om de kaderafspraken uit het Nationale Onderwijsakkoord te vertalen in sectorale kwaliteitsafspraken. Indien deze afspraken overeen zouden komen met de kaderafspraken uit het Nationale Onderwijsakkoord, zouden de investeringsmiddelen die beschikbaar zijn gesteld uit het Regeerakkoord beschikbaar worden gesteld aan de sectoren (Nationaal Onderwijsakkoord, 2013). Dit heeft er toe geleid dat in 2014 het sectorakkoord is afgesloten voor de onderwijssector voortgezet onderwijs.

2.1.2. De lerarenagenda

Niet alleen is in het sectorakkoord concrete invulling gegeven aan de ambities uit het Nationale Onderwijsakkoord, dit is eveneens het geval voor de ambities uit de lerarenagenda 2013-2020. In deze lerarenagenda heeft het ministerie van OCW een plan opgesteld voor verbeteringen van het leraarschap in alle onderwijslagen. Dit hebben zij niet alleen gedaan. Om tot dit plan te komen is de kracht van het veld gebruikt en zijn er gesprekken, inspiratiesessies en workshops georganiseerd met onder andere leraren, schoolleiders, docenten van lerarenopleidingen en andere onderwijsprofessionals (De Lerarenagenda, 2013). Hiermee is de lerarenagenda geen akkoord maar een agenda met verschillende doelstellingen. Ondanks dat er wel afspraken gemaakt zijn over het behalen van doelstellingen, is de lerarenagenda ook flexibel om zich aan te passen aan nieuwe ideeën over het verbeteren van het leraarschap. Het ministerie van OCW blijft dan ook constant in gesprek met het veld om input te vergaren. Jaarlijks wordt gemonitord wat de voortgang is op de afspraken om waar nodig tijdig bij te kunnen sturen (De Lerarenagenda, 2013).

In de lerarenagenda is de ambitie opgenomen dat in 2020 alle scholen werken aan de kwaliteit van de leraren. Goed onderwijs kan immers alleen bereikt worden door kwalitatief goede leraren. Het vak leraar moet aantrekkelijker worden zodat meer mensen kiezen voor het vak. Tevens moeten leraren beter opgeleid worden voor en tijdens het werken. Scholen zijn er zelf verantwoordelijk voor om deze kwaliteitsverbeteringen door te voeren. Het ministerie van OCW biedt scholen deze ruimte zodat zij met eigen initiatieven te werk kunnen gaan. Zij biedt ondersteuning door het beschikbaar

stellen van financiële middelen en wet- en regelgeving aan te passen indien het de uitvoering van de afspraken beperkt (De Lerarenagenda, 2013).

De lerarenagenda is onderverdeeld in 7 programmapunten waar in de periode 2013-2020 aan wordt gewerkt, te weten (De Lerarenagenda, 2013);

1. Betere studenten aan lerarenopleidingen zodat studenten beschikken over de juiste kennis die nodig is voor het vak leraar en de juiste potenties bezitten om het beroep uit te oefenen.
2. Betere lerarenopleidingen zodat de leraren die van deze opleidingen afkomen beschikken over de juiste kennis en vaardigheden.
3. Aantrekkelijke en flexibele leerroutes zodat men gemakkelijk kan instromen op de lerarenopleidingen
4. Een goed begin voor startende leraren zodat zij de juiste begeleiding krijgen om onderdeel uit te maken van een professioneel team van leraren.
5. Scholen als lerende organisaties waarbij alle professionals op een school samen werken aan een cultuur waarbij leren centraal staat.
6. Alle leraren zijn bekwaam en bevoegd en leraren blijven bijleren op het moment dat zij niet meer beschikken over de juiste bevoegdheid.
7. Een sterke beroepsorganisatie zodat leraren aan elkaar verbonden worden.

In het sectorakkoord zijn de afspraken uit de lerarenagenda overgenomen die specifiek betrekking hebben op het voortgezet onderwijs.

2.1.3 Bestuursakkoord VO-raad – OCW

De directe voorloper van het sectorakkoord is het Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012-2015. Dit akkoord is eveneens gesloten tussen de VO-raad en het ministerie van OCW. In het sectorakkoord zijn de niet behaalde afspraken uit het Bestuursakkoord overgenomen.

In het Bestuursakkoord was de ambitie vastgelegd om de kwaliteit van het voortgezet onderwijs en de prestaties van leerlingen te verbeteren. Hierover zijn concrete prestatieafspraken gemaakt. Teruglopende (leer)prestaties in het onderwijs maakten het urgent om in te zetten op een verbetering van de onderwijskwaliteit. Net als dat tot een verbetering van de onderwijskwaliteit moest leiden tot een betere aansluiting met de ambitie van het kabinet om te komen tot economische groei en sociale ontwikkeling. De VO-raad en OCW stelden voorop dat niet alleen zij verantwoordelijk waren voor de verbetering van de onderwijskwaliteit. Scholen en schoolbesturen dragen deze verantwoordelijkheid evengoed. De afspraken die gemaakt zijn in bestuursakkoord moesten scholen en schoolbesturen hierbij ondersteunen (Bestuursakkoord VO-Raad – OCW 2012-2015, 2011).

Om te komen tot kwalitatief beter onderwijs en verbeterde prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn een vijftal speerpunten uitgewerkt die in de periode 2012-2015 centraal stonden. Hieronder zal kort in worden gegaan op de verschillende speerpunten en de daarbij horende ambities (Bestuursakkoord VO-Raad – OCW 2012-2015, 2011);

1. Leerlingen behalen goede prestaties op de kernvakken en worden in het onderwijs breed gevormd: Leerlingen tonen goede prestaties op de kernvakken Nederlands, Engels en wiskunde en kiezen voor een vervolgopleiding waarbij voldoende ruimte is op de

arbeidsmarkt. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding spelen bij deze keuze en belangrijke rol, evenals de ouders. Daarnaast is de pedagogische en sociale brede vorming van leerlingen van groot belang.

2. Scholen werken opbrengstgericht: Op scholen is sprake van een cultuur, gericht op optimale leerresultaten van leerlingen, waarbij leraren op professionele wijze geïnteresseerd zijn naar de ontwikkelingen van de leerlingen en de wijze waarop de leerprestaties van leerlingen kunnen worden verbeterd.
3. Leraren signaleren verschillen tussen leerlingen en gaan hier op een adequate wijze mee om: Leraren moeten zowel de gemiddelde als de zwakke of excellente leerlingen van elkaar kunnen onderscheiden en kunnen omgaan met deze verschillen zodat aan elke leerling het beste onderwijs aangeboden kan worden. Hierin speelt de kwaliteit van de leraren een belangrijke rol.
4. Op scholen is er een ambitieus leerklimaat voor alle leerlingen waarin er ook aandacht is voor de hoogbegaafde en excellente leerlingen: In alle onderwijsvormen worden leerlingen aangesproken op en ondersteund bij de ontwikkeling van hun talenten waarbij ook de cognitie van excellente en hoogbegaafde leerlingen wordt uitgedaagd door hen een passend leerprogramma aan te bieden.
5. Er is op scholen een lerende cultuur waarbij ook het leren van de leraren en schoolleiders centraal staat: Om dit mogelijk te maken hebben scholen een goed human resource management beleid (vanaf nu HRM-beleid)² dat mede bepalend is voor de kwaliteit van de leraren. Bij een goed HRM-beleid worden instrumenten ingezet die de professionele ontwikkeling van leraren bevorderen. In het Bestuursakkoord zijn een viertal elementen benoemd die onderdeel moeten zijn van een goed HRM-beleid. Om te beginnen moet de bekwaamheid van leraren op orde zijn en continu worden onderhouden. Op scholen moet een cultuur bestaan waarbij leraren en schoolleiders elkaar kunnen aanspreken op hun kwaliteit, bijvoorbeeld door collegiale visitaties. Leraren moeten minimaal één formeel functioneringsgesprek per jaar voeren met de schoolleiding. Hierin moeten afspraken worden gemaakt over onder andere het bekwaamheidsonderhoud en loopbaanontwikkeling. Tot slot moet begeleiding en ondersteuning van startende leraren onderdeel zijn van het HRM-beleid.

In de uitvoering van het Bestuursakkoord is een belangrijke rol weggelegd voor de scholen en schoolbesturen. Zij bepalen hoe invulling wordt gegeven aan de ambities van het Bestuursakkoord. Scholen en schoolbesturen worden in de uitvoering ondersteund door de VO-raad en het ministerie van OCW. Zo heeft de VO-raad het programma School aan Zet opgezet. Hiermee worden scholen ondersteund bij hun aanpak de doelstellingen uit het akkoord te bereiken. Scholen konden in het programma gebruik maken van een professional die begeleiding bood op een voor de school relevant thema. Ook schoolleiders worden ondersteund door de ontwikkeling van instrumenten ten behoeve van hun bekwaamheidsontwikkeling. En landelijke initiatieven die het Bestuursakkoord stimuleerde en ondersteunde werden door School aan Zet ondersteund. Daarnaast heeft het ministerie van OCW

² HRM-beleid is in het algemeen te definiëren als beleid waarbij regelmatig en systematisch de inzet, kennis en bekwaamheden van het personeel en de inhoudelijke en organisatorische doelen worden afgestemd. Hiervoor kunnen verschillende HRM-activiteiten worden ingezet die bijdragen aan de gewenste professionele ontwikkeling van leraren, afgestemd op de omgeving en context van de school (Strategisch HRM voor beter onderwijs, 2014). Voorbeelden van HRM-activiteiten zijn: het voeren van functioneringsgesprekken, inzet op de bekwaam- en bevoegdheid van leraren, begeleiding van startende leraren en schoolleiders en de inzet op masteropgeleide leraren (Sectorakkoord vo, 2014).

financiële middelen beschikbaar gesteld via de prestatiebox, gezorgd voor de gewenste ruimte in wet- en regelgeving en programma's gestimuleerd die bijdroegen aan de ambities van het Bestuursakkoord. (Bestuursakkoord VO-Raad – OCW 2012-2015, 2011).

2.2. De ambities uit het sectorakkoord vo

De richting waarin het onderwijs zich ontwikkelt, vastgelegd in het Nationale Onderwijsakkoord, de lerarenagenda en het Bestuursakkoord, heeft verdere verdieping gekregen in het sectorakkoord. Hieronder wordt een opsomming gegeven van de ambities en afspraken die gemaakt zijn in het sectorakkoord en de bijbehorende kwaliteitsafspraken.

2.2.1 De ambities en doelstellingen

Het voortgezet onderwijs doet het goed! Maar het kan altijd beter. Samenvattend wordt dit gemeld in de inleiding van het sectorakkoord. Het voortgezet onderwijs krijgt in de aankomende jaren te maken met maatschappelijke ontwikkelingen waarbij het van groot belang is daar nu al op in te spelen. Dit bereidt de leerlingen beter voor op de toekomst. Denk hierbij aan verdere technologische ontwikkelingen die al geleid hebben tot een kennis- en netwerksamenleving. Dit vraagt om leerlingen die andere kennis en vaardigheden beheersen dan voorheen. Daarnaast zijn er factoren zoals bevolkingskrimp waardoor scholen te maken krijgen met teruglopende leerlingaantallen. De vraag is ook hoe een gevarieerd en betaalbaar onderwijsaanbod kan blijven bestaan. Op kleinere schaal wordt ook steeds meer verwacht dat het onderwijs beter aansluit op de individuele situaties van leerlingen. Iedere leerling moet uitgedaagd worden in het onderwijs en de talenten van leerlingen moeten beter worden benut. Evenals dat steeds meer belang wordt gehecht aan transparantie binnen het onderwijs waarbij scholen zich verantwoorden over hun prestaties. Efficiëntie, effectiviteit maar ook legitimiteit spelen daarbij een belangrijke rol (Sectorakkoord VO, 2014).

Om als onderwijssector op al deze ontwikkelingen in te spelen is in het sectorakkoord een zevental ambities gepresenteerd, onderverdeeld naar drie hoofdlijnen te weten; (I.) toekomstbestendig onderwijs, (II.) professionele scholen en (III.) op verantwoorde wijze rekenschap afleggen. Hieronder zal per hoofdlijn de achterliggende ambities worden toegelicht (Sectorakkoord VO, 2014).

I. Toekomstbestendig onderwijs.

In het sectorakkoord is vastgesteld dat als het voortgezet onderwijs wil kunnen anticiperen op de veranderende omgeving, het onderwijs beter aan moet sluiten op de maatschappij, vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en wensen van ouders en leerlingen. Alleen dan zullen leerlingen goed voorbereid zijn op de uitdagingen van de 21^{ste} eeuw. De ambities die worden gesteld om ervoor te zorgen dat het voortgezet onderwijs meer toekomstbestendig is zijn (Sectorakkoord VO, 2014):

- Uitdagend onderwijs voor elke leerling: Elke leerling moet worden uitgedaagd om een zo hoog mogelijke prestatie te tonen. Zo ook de toptalentleerlingen die veelal aangeven zich te vervelen op school. Zo moeten scholen uitdagende programma's aanbieden om ook deze leerlingen uitdagend onderwijs te bieden. Het bieden van meer ruimte en flexibiliteit aan scholen om de onderwijstijd naar eigen zeggen in te vullen moet hieraan bijdragen (Sectorakkoord VO, 2014).
- Eigentijdse voorzieningen: Door de maatschappelijk technologische ontwikkelingen is het ook aan het onderwijs de taak beter gebruik te maken van ICT zodat het onderwijs eigentijds wordt. Tevens kan ICT gezien worden als een middel om gepersonaliseerd leren gemakkelijker te maken. Dit vraagt niet alleen betere ICT-faciliteiten, maar ook om

vaardigheden van docenten om te kunnen werken met deze faciliteiten (Sectorakkoord VO, 2014).

- Brede vorming voor alle leerlingen: Het voortgezet onderwijs bereidt leerlingen voor op het vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt. Ook zorgt het onderwijs voor de persoonlijke vorming van leerlingen en speelt het een belangrijke rol in de sociale ontwikkeling van leerlingen. Deze persoonlijke vorming is niet direct terug te zien in de lesstof maar wordt voornamelijk bepaald door de cultuur van een school. Ook draagt de brede vorming bij aan de overstap van leerlingen naar het vervolgonderwijs. Door als voortgezet onderwijs beter zicht te hebben op de resultaten van de leerlingen in het vervolgonderwijs, kunnen zij leerlingen gericht voorbereiden op deze opstap (Sectorakkoord VO, 2014).
- Partnerschap in de regio: Om beter in te kunnen spelen op toekomstige uitdagingen is het aangaan van samenwerkingen met partners in het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en de directe omgeving van essentieel belang. Dit geldt ook voor scholen met teruglopende leerlingaantallen (Sectorakkoord VO, 2014).

II. Professionele scholen

Om het mogelijk te maken dat leerlingen uitgedaagd worden in een ambitieus leerklimaat, spelen leraren en schoolleiders een essentiële rol. De VO-raad en OCW delen de visie dat leraren en schoolleiders moeten werken in een professionele onderwijsorganisatie die evengoed uitdaging biedt aan hen. Om dit te bereiken zijn de volgende ambities gesteld (Sectorakkoord VO, 2014);

- Scholen als lerende organisaties: Voor het organiseren van toekomstbestendig onderwijs is het van belang dat leraren en onderwijspersoneel zelf de verantwoordelijkheid voelen voor het aanpassen van het leerproces van leerlingen. Het streven is dat binnen het onderwijs enkel bevoegd en bekwaam personeel werkzaam is. Tevens moet leraren een professionele leercultuur worden geboden waarbij onderwijspersoneel op een school samenwerkt om te reflecteren en professionaliseren. Ook meer masteropgeleide leraren binnen het onderwijs zorgen voor een verbetering van de onderwijskwaliteit. Tot slot moeten academische opleidingsscholen zorgen voor meer samenwerkingen tussen lerarenopleidingen en scholen. Dit zal leiden tot het beter opleiden en ontwikkelen van leraren (Sectorakkoord VO, 2014).
- Koppeling van onderwijs- en personeelsontwikkeling: Om te komen tot een verbetering in de kwaliteit van het onderwijs is het van belang de professionaliteit van leraren, schoolleiders en schoolbesturen te versterken. Dit is enkel mogelijk door continue professionele ontwikkeling om zo onderwijskundige vraagstukken op te lossen. Leraren moeten algemeen didactische en differentiatievaardigheden en ICT basis- en complexe vaardigheden beheersen om te kunnen komen tot uitdagend en toekomstbestendig onderwijs. Ook begeleiding van startende leraren is van belang. Dit zorgt niet alleen voor minder uitval, maar ook dat zij zich verder ontwikkelen in hun bekwaamheid. Voor de leraren in het vmbo geldt dat zij zich moeten bijscholen in de richting van de nieuwe bekwaamheidseisen die passen binnen de nieuwe beroepsgerichte vakken en zij daarmee kennis hebben van de actuele beroepspraktijk. Het Lerarenregister wordt gezien als het sluitstuk van de continue ontwikkeling van leraren. Hiermee wordt inzichtelijk of leraren bevoegd of bekwaam voor de klas staan en waar zij zich in ontwikkelen. Van schoolleiders en schoolbesturen wordt verwacht dat zij allen bekwaam zijn om binnen een school een helder pad te bewandelen met een gezamenlijke visie. Om dit te realiseren vraagt het ook een continue

professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders. Tot slot wordt een strategisch HR-beleid gezien als een essentiële voorwaarde om professionaliteit van leraren van invloed te laten zijn op de toekomstbestendigheid van het onderwijs (Sectorakkoord VO, 2014).

III. Rekenschap en verantwoording

Om te komen tot toekomstbestendig onderwijs zijn eigentijdse instrumenten nodig die de kwaliteit van het onderwijs kunnen meten en vergelijken. Om dit te bereiken zijn de volgende ambities opgenomen (Sectorakkoord VO, 2014):

- Nieuwe verhoudingen in verantwoording en toezicht: Om goede resultaten te bereiken moeten schoolbesturen transparantie tonen over wat goed en minder goed gaat. Alle onderwijsprofessionals zijn verantwoordelijk voor hun eigen prestaties. Door het versterken van de horizontale verantwoording met een open verbetercultuur waarbij men elkaar durft aan te spreken op resultaten, wordt de beste onderwijskwaliteit bereikt. Tevens is de afspraak gemaakt dat wanneer deze horizontale verantwoording leidt tot het effect dat de Inspectie van het Onderwijs duurzame kwaliteitsverbeteringen en -borging meet, het verticale toezicht afneemt. Uiteindelijk is afgesproken dat geen enkele school onvoldoende kwaliteit levert. Het kwaliteitsbesef van de door de inspectie als zwakke en zeer zwakke bestempelde scholen wordt dan ook verder benadrukt. Met scholen die voldoende presteren wordt de dialoog aangegaan over mogelijke verbeterpunten (Sectorakkoord VO, 2014).

2.2.2 Kwaliteitsafspraken

De bovenstaande ambities zijn vervolgens uitgewerkt in totaal 62 kwaliteitsafspraken. Deze afspraken worden gezien als de basis voor het behalen van de ambities uit het akkoord. Hierin is vastgelegd dat de onderwijssector, het ministerie van OCW en de VO-raad verantwoordelijk zijn voor het behalen van de ambities. Neem bijvoorbeeld de kwaliteitsafpraak dat het percentage zittenblijvers gereduceerd wordt van 5,8% naar 3,8% van de leerlingen in 2020. Of de afspraak dat alle leraren de algemeen didactische en differentiatievaardigheden beheersen in 2020. Dit zijn voorbeelden van afspraken waar de vo-sector voor verantwoordelijk is. De afspraak dat de VO-raad de scholen en schoolbesturen gaat ondersteunen bij het bieden van meer maatwerk aan leerlingen, is een voorbeeld van een kwaliteitsafpraak waar de VO-raad de verantwoordelijkheid voor draagt. De afspraak dat het ministerie van OCW zorgt dat de digitale leermiddelen voldoende vindbaar en bruikbaar zijn voor scholen, is een voorbeeld van een afspraak waar het ministerie van OCW voor verantwoordelijk is (Sectorakkoord VO, 2014).

Omdat de kwaliteitsafspraken de ambities van het sectorakkoord moeten uitdragen zijn er naast concrete en gekwantificeerde afspraken ook afspraken gemaakt over de condities die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteitsafspraken behaald worden. Veelal geldt dat de kwantificeerbare afspraken gericht zijn op acties voor scholen of schoolbesturen. Bijvoorbeeld de afspraak dat in 2020 50% van de leraren in het bezit moet zijn van een afgeronde masteropleiding. De afspraken die meer gericht zijn op het creëren van de condities om de ambities te behalen zijn in mindere mate kwantificeerbaar en vooral de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW en de VO-raad (Sectorakkoord VO, 2014). In bijlage 1 is een overzicht gegeven van de kwaliteitsafspraken onderverdeeld per ambitie en wie verantwoordelijk is voor het behalen van de kwaliteitsafpraak (OCW, VO-raad, scholen en/of schoolbesturen).

2.3 Uitvoering sectorakkoord vo

Om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen zijn eveneens afspraken opgenomen in het akkoord. Omdat de scholen en schoolbesturen een grote mate van verantwoordelijkheid dragen voor het bereiken van de doelen en de ambities uit het akkoord, zijn er tussen de VO-raad en het ministerie van OCW met name afspraken gemaakt over de ondersteuning die zij bieden aan de sector. Deze ondersteuning is vooral gericht op hulp aan scholen en schoolbesturen. Zo zijn verschillende programma's ontwikkeld waar scholen aan deel kunnen nemen en die gericht zijn op verschillende doelstellingen en ambities. Neem bijvoorbeeld de VO-academie, een project speciaal gericht op de professionalisering van schoolleiders en schoolbestuurders. Of het project zomerscholen waar scholen aan deel kunnen nemen ter vermindering van het aantal zittenblijvers op de school (Sectorakkoord VO, 2014).

Het principe achter de afspraken is dat de ondersteuning wordt gebaseerd op de behoefte van het veld. Het ministerie van OCW zal de middelen bieden om deze ondersteuning te realiseren. De VO-raad zal, in afstemming met het ministerie van OCW, sturen op de inhoud en de regie van deze ondersteuning. Evenals dat zij verantwoording afleggen over de doelmatigheid van de middelen die zij hiervoor aangeleverd krijgen. Daarnaast draagt het ministerie van OCW ook de verantwoordelijkheid om de juiste randvoorwaarden te organiseren om de scholen en schoolbesturen de ruimte te geven de doelen en ambities te behalen. Denk hierbij aan het bieden van consistent beleid, continuïteit in de bekostiging of aanpassing van wet- en regelgeving (Sectorakkoord VO, 2014).

2.3.1 Financiële ondersteuning

Het ministerie van OCW ondersteunt zowel de VO-raad als direct de scholen met financiële middelen voor het uitvoeren van de afspraken uit het sectorakkoord. De ondersteuning van scholen vindt plaats via subsidiegelden, de toevoeging van financiële middelen aan de lumpsumbekostiging en het geld via de prestatiebox. Deze prestatieboxmiddelen zijn overgenomen uit het eerdere bestuursakkoord. Scholen krijgen een bepaald bedrag per leerling dat zij kunnen inzetten om de doelen uit het sectorakkoord te realiseren. Zo kunnen scholen deze middelen inzetten ter verbetering van de professionalisering van schoolleiders of schoolbesturen, meer mastersopgeleide leraren, de vaardigheden en bevoegdheden van de leraren, uitdagend en toekomstbestendig onderwijs of de ontwikkeling naar een lerende organisatie (Sectorakkoord VO, 2014).

De uitbreiding van de lumpsumbekostiging, het jaarlijkse budget dat onderwijsinstellingen krijgen en bepaald wordt door het leerlingenbestand van een onderwijsinstelling, is speciaal bedoeld voor de werkdrukverlichting van leraren. Scholen kunnen van dit geld namelijk klassenassistenten inzetten die de werkdruk moeten verlichten (Sectorakkoord VO, 2014). Tot slot zijn de beschikbaar gestelde subsidiegelden speciaal voor de scholen die gebruik willen maken van een regeling. Scholen kunnen subsidies aanvragen voor deelname aan zomerscholen, ICT ondersteuning ter verbetering van de vaardigheden en bevoegdheden van docenten, uitbreiding naar academische opleidingsschool, tegemoetkoming studiekosten van leraren die een master volgen en voor de professionalisering schoolleiders en schoolbestuurders (Sectorakkoord VO, 2014).

2.3.2 Monitoring

Om te weten wat de voortgang is met betrekking tot resultaten op doelen die gesteld zijn in het sectorakkoord wordt jaarlijks een monitor uitgevoerd op een selectie kwaliteitsafspraken. Deze

kwaliteitsafspraken richten zich enkel op de inspanningen van scholen op de doelen en ambities. Scholen en schoolbesturen hebben de verantwoordelijkheid om zich te verantwoorden over de voortgang. De VO-raad en het ministerie van OCW voeren de regie op deze afspraken en dragen de verantwoordelijkheid van de monitoring. Om de voortgang te monitoren zijn enkele kwaliteitsafspraken omgezet in indicatoren met bijbehorende streefdoelen. Voor vrijwel alle indicatoren is er in 2013/2014 een nulmeting uitgevoerd. Door jaarlijks te monitoren of er sprake is van een landelijke beweging wordt bepaald of de sector de gewenste richting opgaat (Sectorakkoord VO, 2014).

Veel van de streefdoelen hebben als doel 100% of 0% in het bijbehorende streefjaar. De streefjaren zijn veelal het jaar 2017 of 2020. Neem bijvoorbeeld de kwaliteitsafpraak; 100% van de scholen werken opbrengstgericht. De vraag is of deze streefdoelen haalbaar zijn, zeker wanneer de nulmetingen laten zien dat bijvoorbeeld de helft van de scholen nog niet in staat is om opbrengstgericht te werken. Het gaat erom dat de indicatoren de ambities uit het sectorakkoord weerspiegelen en dat er in ieder geval een beweging zichtbaar is richting deze streefdoelen. In het speciaal voor de monitoring van het sectorakkoord ontwikkelde dashboard is zichtbaar gemaakt welke bewegingen er tot op heden zijn en waar er nog extra inzet nodig is. In het overzicht van kwaliteitsafspraken uit bijlage 1 is eveneens aangegeven welke kwaliteitsafspraken omgezet zijn in meetbare indicatoren met bijbehorende streefwaardes (Sectorakkoord VO, 2014).

3. Theoretisch kader

In het theoretische kader wordt inzicht gegeven in de theorie die leidend is in het onderzoek. Eerst wordt ingegaan op wat het convenant als beleidsinstrument is. Hiervoor zal eerst inzicht gegeven worden in de verschillende soorten beleidsinstrumenten. Om vervolgens te kunnen bepalen wat de effectiviteit en de uitvoerbaarheid is van het convenant wordt allereerst inzicht gegeven in verschillende theorieën over de bepaling van de effectiviteit van een beleidsinstrument. De uitvoerbaarheid van het convenant wordt bepaald door de theorieën over de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten. Hierbij worden factoren gevormd afkomstig uit de implementatietheorie en het actoren-factoren-model. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model en bijbehorende hypothesen.

3.1 Het convenant als beleidsinstrument

Om zicht te hebben op wat het beleidsinstrument convenant is, wordt hieronder eerst een korte uiteenzetting gegeven over wat beleidsinstrumenten zijn en wat voor soorten beleidsinstrumenten er bestaan. Vervolgens wordt specifiek ingegaan op het convenant als beleidsinstrument. Daarbij wordt aangegeven wat de karaktereigenschappen zijn van een convenant en wat de voor- en nadelen zijn van de inzet van een convenant als beleidsinstrument.

3.1.1 Beleidsinstrumenten

Algemeen bekend is dat de overheid beleid opstelt (beleidsvorming) waarmee duiding wordt gegeven aan de inrichting van de maatschappij. In dit beleid schuilen zowel een beoogde eindsituatie als beleidsdoelstellingen. Echter, enkel beleid vormen is vaak niet genoeg om beleidsdoelstellingen te halen. De uitvoeringsfase van beleid heeft hierop een grote invloed. Om tijdens deze fase ervoor te zorgen dat de doelgroep het gewenste gedrag toont, zet de overheid beleidsinstrumenten in (Heuvel, 1998: 20; Bovens, 't Hart & van Twist, 2007: p.115). De betekenis van een beleidsinstrument roept vaak discussie op. Zo kan het gebruik van beleidsinstrumenten verward worden met overheidsproductie, oftewel een actie van de overheid met als doel een bepaalde situatie direct te realiseren. Een voorbeeld is de aanleg van een weg of de bouw van dijken.

Beleidsinstrumenten richten zich op activiteiten die gericht zijn op de beïnvloeding van bestuurlijke en maatschappelijke processen (Bressers, 1994: p.126). Tevens zijn het de beleidsinstrumenten die bijdragen aan het behalen van de beleidsdoelstellingen. Zij worden niet ingezet indien er geen duidelijk doel is dat behaald dient te worden (Heuvel 1998: p20). Tot slot bezit een beleidsinstrument naast de componenten beïnvloeding en doeltreffendheid ook een zeker sturingscomponent. Door met het instrument te sturen op het gedrag en handelingen van de maatschappij wordt getracht deze zo te beïnvloeden dat het overeenkomt met de normen die de overheid stelt. In dat geval worden beleidsinstrumenten ingezet om als overheid te sturen (Noordegraaf, Schillemans & Yesilkagit, 2012: p. 14). Dit wetende is het mogelijk om een alomvattende definitie te geven van het begrip beleidsinstrumenten (van der Heuvel, 1998: p. 21)

Een beleidsinstrument is een middel dat een beleidsactor (in casu de overheid) aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of beoogd sturingseffect (zoals gedrag bij de doelgroep) te bereiken.

Soorten beleidsinstrumenten

Nu bekend is waar beleidsinstrumenten toe dienen, kan de vraag worden gesteld welke soorten beleidsinstrumenten er zijn. Er zijn veel verschillende soorten te onderscheiden. De meest voor de hand liggende zijn wetten en subsidies. Ook voorlichtingscampagnes, heffingen, akkoorden, adviezen, toespraken en het verlenen van vergunningen zijn allen voorbeelden van beleidsinstrumenten. Bij beleidsinstrumenten gericht op de beïnvloeding van gedrag is het mogelijk eveneens een onderverdeling te maken in soorten. Een veel gebruikt onderscheid is de typologie van Van der Doelen (Bekkers, 2007: p.189; Fenger & Klok, 2008: p.225). Hij onderscheidt de volgende type beleidsinstrumenten

- (a). Juridische beleidsinstrumenten
- (b). Economische beleidsinstrumenten
- (c). Communicatieve beleidsinstrumenten

Juridische beleidsinstrumenten verwijzen naar middelen om actoren te houden aan wet- en regelgeving of andere gedragsregels waarmee het gewenste gedrag wordt vertoond. Hieraan kunnen rechten en plichten ontleend worden en de mogelijkheid bestaat om sancties op te leggen indien de voorgeschreven regels niet worden nageleefd (Bekkers, 2007: p.189).

Economische beleidsinstrumenten richten zich op het veranderen van de kosten-baten afwegingen van actoren. Door gedrag financieel te belonen of te bestraffen wordt hierop gestuurd. Actoren hebben de vrijheid om te kiezen voor bepaald gedrag met bijbehorende consequenties (Bekkers, 2007: p.189).

Communicatieve beleidsinstrumenten verwijzen naar middelen die zorgen voor informatie- of kennisoverdracht. Hierdoor moet het gedrag van de doelgroep worden beïnvloed. Een bekend voorbeeld zijn de televisiecampagnes waarbij de maatschappij wordt gestimuleerd bepaald gedrag te vertonen (Bekkers, 2007: p.189).

Deze drie categorieën beleidsinstrumenten kunnen vervolgens onderverdeeld worden in verruimende en beperkende instrumenten. Bij verruimende instrumenten wordt bepaald gedrag gestimuleerd, daar waar beperkende instrumenten bepaald gedrag ontmoedigen. In tabel 1 is een overzicht van mogelijke beleidsinstrumenten onderverdeeld naar de verschillende categorieën (Bekkers, 2007; 190).

Beleidsinstrumenten	Verruimend	Beperkend
Sturingsmodel		
Juridisch	Convenant, recht,	Gebod, verbod
Economisch	Subsidie, beloning	Heffing
Communicatief	Voorlichting	Propaganda

Tabel 1. Soorten beleidsinstrumenten

Bruin & Heuvelhof (1991: p. 5) plaatsen een kanttekening bij de onderverdeling van beleidsinstrumenten in verschillende categorieën, ook wel instrumentenfamilies genoemd. Deze onderverdeling impliceert dat er zekere overeenkomsten zijn tussen de instrumenten binnen een bepaalde categorie. Toch kunnen er binnen instrumentenfamilies grote verschillen zijn tussen beleidsinstrumenten. Dit maakt het lastig om aan te duiden welke eigenschappen van

beleidsinstrumenten er voor zorgen dat zij tot een instrumentenfamilie behoren. Daarbij bestaat ook de mogelijkheid dat beleidsinstrumenten tot meerdere instrumentenfamilies behoren. Zo kunnen economische beleidsinstrumenten zoals voorschriften of subsidies ook een communicatief karakter hebben. Of kunnen wet- en regelgeving een financieel component opnemen door in de wet vast te leggen wanneer men een boete ontvangt. (Fenger & Klok, 2008: p. 228; Bressers, 1994: p. 128).

3.1.2 Horizontalisering van beleidsinstrumenten

Een recentelijk verschijnsel is de zo genoemde horizontalisering van beleidsinstrumenten. De overheid plaatst zichzelf hierbij als gelijke ten opzichte van de doelgroep en past het instrumentarium daarop aan. Dit houdt in dat zij gezamenlijk afspraken maken over bijvoorbeeld doelen of resultaten die bereikt moeten worden of dat zij projectgroepen opzetten waarbij de doelgroep meer inspraak heeft (Fenger & Klok, 2008: p. 229). Het ontstaan van de horizontalisering is ter herleiden naar de ontwikkeling dat beleidsdoelen tegenwoordig moeilijker te behalen zijn als de doelgroep hier geen inspraak heeft. De overheid en de maatschappij zijn in toenemende mate van elkaar afhankelijk bij het behalen van beleidsdoelen. Hiermee wordt afstand gedaan van de hiërarchische benadering van beleid waarbij de overheid eenzijdig besluiten neemt en onderliggende partijen deze tot uitvoering brengen. De ontwikkeling wordt ook wel de netwerkbenadering van beleid genoemd (Fenger & Klok, 2008: p. 228-229).

De wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat de overheid meer moet samenwerken met doelgroepen. Een kanttekening die hierbij geplaatst kan worden is dat door samenwerking de eigen keuzevrijheid beperkt wordt. Of er ontstaat een langduriger besluitvormingsproces met hogere kosten. Bruijn (2008: p. 303-305) geeft drie motieven voor de overheid om over te gaan op samenwerking:

1. In situaties waarbij het noodzakelijk is om met maatschappelijke groepen samen te werken om beleidsdoelen te realiseren.
2. In situaties waarbij hulpbronnen van de overheid tekort schieten en de tegenpartij deze hulpbronnen wel bezit.
3. In situaties waar een gedragsverandering van de doelgroep nodig is om beleidsdoelen te halen. In deze situatie kan een samenwerking met bijvoorbeeld een brancheorganisatie relevant zijn.

Ook geeft Bruijn (2008: p. 305-306) motieven voor maatschappelijke organisaties om samen te werken met de overheid:

1. In situaties waarbij de overheid intensief bezig is met beleid gericht op maatschappelijke organisaties. Het is aantrekkelijk om samen te werken om zoveel mogelijk inspraak te hebben. Onzekerheden over toekomstig beleid kunnen mogelijk worden weggenomen.
2. In situaties waar het voor maatschappelijke organisaties niet mogelijk is zelfstandig doelstellingen te bereiken en zij afhankelijk zijn van de overheid.
3. In situaties waarbij de overheid in bezit is van hulpbronnen waar maatschappelijke organisaties geen toegang toe hebben. Denk hierbij aan vergunningen of financiële middelen.

Als er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren en verondersteld wordt dat samenwerking zal leiden tot het behalen van beleidsdoelen dan vraagt dit om de inzet van

horizontale beleidsinstrumenten door de overheid. Dit worden ook wel meerzijdige beleidsinstrumenten genoemd. Bij deze instrumenten wordt zowel rekening gehouden met de autonomie van actoren, als ruimte voor eigen inbreng. In tabel 2 zijn voorbeelden van horizontale beleidsinstrumenten onderverdeeld naar sturingsmodel (Bruijn, 2008: p. 311):

Sturingsmodellen		
Juridisch	Economisch	Communicatief
Contract	Oprichten gezamenlijk	Overleg
Convenant	rechtspersoon	Netwerkvorming
Codes	Risicodeling	Adviesorgaan
	Gezamenlijke financiering	Kennisinstellingen
	Marktwerking	Gezamenlijk onderzoek
	Aanbesteding	
	Concessieverlening	

Tabel 2. Voorbeelden van horizontale beleidsinstrumenten

3.1.3. Wat is een convenant?

Zoals is gebleken wordt het convenant gezien als een verruimend juridisch beleidsinstrument met een horizontaal karakter. Dit geeft nog geen antwoord op de vraag wat een convenant precies is. Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (2015) beschrijft een convenant als:

Een convenant is een afspraak van de overheid met één of meer partijen gericht op het realiseren van bepaalde (beleids-)doelstellingen. In een convenant worden schriftelijke afspraken vastgelegd over het leveren van prestaties.

Doordat de overheid afspraken maakt met derden wordt als het ware samengewerkt om zo problemen op te lossen. Daarnaast draagt het convenant een aantal karaktereigenschappen met zich mee. Wanneer deze afspraken op gelijkwaardige basis gemaakt worden biedt dit voor ieder de mogelijkheid om inspraak te hebben in de oplossing van een probleem. Het gelijkwaardigheidskarakter van het convenant zorgt ervoor dat het initiatief voor het oplossen van maatschappelijke problemen bij de verantwoordelijke partijen wordt neergelegd. Het wederkerige karakter van een convenant maakt duidelijk wat ieders taken zijn en welke doelen nagestreefd moeten worden. Tot slot zorgt het vrijwillige en vrijblijvende karakter waarmee een convenant tussen partijen wordt gesloten ervoor dat convenantpartners zich betrokken blijven voelen bij de gemaakte afspraken (Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken, 2015; Van der Heuvel, 1998: p. 56; Verhoest, Vervloet, Bouckaert, 2003: p.97).

De partijen waarmee de overheid afspraken kan maken kunnen uiteenlopen van andere bestuursorganen of overheidsorganisaties, belangenorganisaties of private organisaties. Het soort convenantpartner kan van invloed zijn op de afspraken die gemaakt worden in een convenant. Zo zullen afspraken tussen bestuursorganen eerder de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden centraal stellen. Een convenant tussen overheid en private organisaties heeft eerder tot doel om dwingende regelgeving te vervangen door afspraken gebaseerd op partnerschap. Desalniettemin zal de intentie voor ieder convenant neerkomen op één van de volgende functies:

- Vaststellen van intenties over bijvoorbeeld het beleidsproces, -inhoud of –uitvoering.
- Overeenkomsten of resultaatverplichtingen over inspanningen die geleverd worden.
- Afspraken over bestuurlijke verhoudingen.
- Alternatieven voor wet- en regelgeving om zo op wetgeving vooruit te lopen of de werking van regels te testen.
- Politiek-publicitaire functie om een boodschap extra onder de aandacht te brengen.

Door in een convenant afspraken vast te leggen wordt richting gegeven aan het handelen. Deze richting heeft niet standaard een juridische afdwingbaarheid. Daar waar juridische beleidsinstrumenten veelal een verbod of gebod bezitten moet dat bij een convenant expliciet zijn vastgelegd. Dit kan door afspraken te maken over eventuele sancties of boetes bij het niet naleven van de afspraken. In veel gevallen is de juridische afdwingbaarheid van convenanten hierdoor minder duidelijk dan die van wet- of regelgeving (Ridder, 2008: p.251; Verhoest et al., 2003: p.97).

Sinds enkele decennia is de inzet van convenanten flink toegenomen. Vooral op het gebied van milieubeleid, sociale zekerheid, volkshuisvesting en onderwijs worden convenanten veelvuldig ingezet. De reden hiertoe is dat de overheid meer op basis van gelijkwaardigheid gedrag wil bevorderen. Daarnaast worden de doelstellingen van de overheid steeds complexer door toenemende belangen van verschillende partijen. Daarom is medewerking van derden bij de oplossing van problemen van steeds groter belang. Een mogelijke oplossing hiervoor is op gelijke basis een overeenkomst aan te gaan met partijen. Gezamenlijke inspanningen zullen in dat geval eerder een positief effect hebben op de beleidsresultaten. Ook heeft het voorbereidende proces van de totstandkoming van convenanten voordelen voor de overheid. Ten eerste krijgt de overheid hierdoor meer toegang tot kennis en informatie waar de convenantpartijen over beschikken, dat de oplossing van een probleem ten goede kan komen. Bijvoorbeeld informatie over de belangen van het veld of inhoudelijke expertise. Daarbij zal het opstellen van het convenant gepaard gaan met consensusvorming over de doelstellingen en de wijze waarop deze doelen moeten worden behaald. Dit kan tijdens de uitvoering leiden tot een actievere betrokkenheid van de partijen die het convenant mede ondertekenen (Van der Heuvel, 1998: p.59; Verhoest et al., 2003: p.97-98).

Echter, er kleven ook nadelen aan convenanten. In sommige gevallen wordt een convenant gezien als een ‘zacht’ beleidsinstrument. Wanneer het onduidelijk is welke rechten er verbonden zijn aan het convenant is het mogelijk dat bij de convenantpartners onduidelijkheid heerst over welke verplichtingen zij hebben. Evenals dat het onduidelijk kan zijn welke sancties verbonden zijn aan het niet navolgen van deze verplichtingen. Een ander nadeel kan zijn dat de belangen van niet-deelnemende partijen niet worden behartigd met een convenant. Vooral maatschappelijk slecht georganiseerde partijen worden uitgesloten als convenantpartner. Dit maakt het lastiger om als overheid afspraken te maken met bepaalde belangenorganisaties. Het is namelijk onduidelijk of altijd ieders belangen behartigd worden in een convenant (Van der Heuvel, 1998: p.58; Verhoest et al., 2003: p.101).

3.2 De effectiviteit van een convenant

Om te kunnen concluderen of het sectorakkoord zorgt voor een verbetering van de onderwijskwaliteit in het voortgezet onderwijs wordt in dit onderzoek de effectiviteit van het convenant als beleidsinstrument onderzocht. Hieronder wordt meer inzicht gegeven in wanneer een beleidsinstrument effectief is. Om dit te bepalen zijn meerdere theorieën over de bepaling van de effectiviteit van een beleidsinstrument centraal gezet.

3.2.1 De effectiviteit van beleidsinstrumenten

Zoals eerder is benoemd, zet de overheid beleidsinstrumenten in om beleidsdoelen te behalen. Dit betekent niet per definitie dat een beleidsdoel wordt behaald dan wel door toedoen van het beleidsinstrument. Bij de inzet van een beleidsinstrument kan de vraag worden gesteld of de inzet leidt tot het gewenste effect. Oftewel, wat is de effectiviteit van een beleidsinstrument?

De effectiviteit van een beleidsinstrument staat voor (Van den Heuvel, 1998: p.25):

De mate waarin het gekozen instrument ervoor zorgt dat het gestelde beleidsdoel wordt bereikt.

Beleidsinstrumenten zijn geen doelen op zich. Enkel door hun invloed op een beleidsproces kunnen zij effectief zijn in het bijdragen aan een doelstelling. Uiteindelijk gaat het om de vraag of door de inzet van een beleidsinstrument de doelgroep zijn of haar gedrag heeft aangepast naar het vooraf benoemde gewenste gedrag (de beleidsdoelstellingen) (Bressers, 1994: p.128). Om dit te bepalen is het niet voldoende om enkel te evalueren of de beleidsdoelstellingen behaald zijn. Beleidsdoelstellingen kunnen immers ook behaald worden zonder toedoen van een beleidsinstrument. Dit maakt het noodzakelijk om te achterhalen of het instrument als factor van invloed is op het gedrag van de doelgroep. Bressers (1994: p.128-129) omschrijft dit als het besluitvormingsproces van de doelgroep om hun gedrag aan te passen aan het gewenste gedrag. Dit is te analyseren als het één-actor-proces. Elk individueel lid uit de doelgroep maakt zijn eigen afwegingen in de keuze voor een gedragsalternatief. Een beleidsinstrument is van invloed op deze gedragsafwegingen. Echter, het is niet alleen een beleidsinstrument dat het gedrag kan beïnvloeden. Ook invloeden van buitenaf zijn bepalend voor deze afweging. Een beleidsinstrument is pas effectief wanneer het ertoe leidt dat de doelgroep ervoor kiest het gewenste gedrag te vertonen.

3.2.2 Gedragsafwegingen

De effectiviteit van een beleidsinstrument wordt dus mede bepaald door de gedragsafwegingen van de doelgroep. Daarbij is het van belang te kijken naar de vier verschillende vormen van gedrag die de doelgroep kan vertonen en wat de verklaring is voor het getoonde gedrag. Om te beginnen is er het gewoontegedrag van de doelgroep. Kenmerkend voor gewoontegedrag is dat de doelgroep niet nadenkt over hoe er gehandeld wordt. Oftewel, er wordt geen gedragsafweging gemaakt. Gewoontegedrag laat zich dan ook moeilijk beïnvloeden door beleidsinstrumenten. Enkel door gedrag fysiek onmogelijk te maken is de kans het grootst dat het gedrag zal worden aangepast. Anderzijds is het ook mogelijk de doelgroep nieuwe gewoonten aan te leren, maar dan moet hiervoor eerst de doelgroep bereikt worden (Fenger & Klok, 2008: p229-230; Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2011: p.18).

Naast het gewoontegedrag kan gedrag ook worden bepaald door individuele houdingen. Dit gedrag is gebaseerd op stabiele gedragsoriëntaties en wordt ook wel een standaardreactie of houding genoemd. Gedragsafwegingen worden ook hierbij nauwelijks gemaakt. Om gedragsoriëntaties bij

een doelgroep aan te passen zullen de normen van de doelgroep aangepast moeten worden. Dit is enkel mogelijk wanneer de doelgroep inziet dat de nieuw voorgestelde normen ook legitiem zijn. Uiteindelijk geldt ook hierbij dat fysieke sturing het meest effectief is maar dat deze mogelijkheden vaak beperkt zijn (Fenger & Klok, 2008: p230-231).

Het gedrag van een doelgroep wordt veelal ook bepaald door de sociale omgeving oftewel de sociale normen. Hierbij is onderscheid te maken tussen prescriptieve en descriptieve normen. Bij prescriptieve normen gaat het om de moreel voorgeschreven normen. Deze normen schrijven voor hoe je moet handelen in de maatschappij. Bij descriptieve normen gaat het om het 'normale' gedrag. Dus het gedrag dat de meeste mensen vertonen, of het gewenst is of niet. Het is gebleken dat de descriptieve normen het meeste effect hebben op het gedrag van de maatschappij (Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid, 2011: p.21-22).

Tot slot is er gedrag dat bepaald wordt door subjectieve-rationele afwegingen. In tegenstelling tot eerder genoemde gedragingen wordt hierbij wel expliciet een keuze gemaakt over het gedrag. De vragen die men zich stelt zijn; welke gedragalternatieven zijn er, wat zijn de consequenties van een gedragalternatief, wat is de waardering van een gedragalternatief en tot slot welk alternatief heeft de voorkeur op basis van de consequenties en de waardering. De alternatieven die men meeneemt in de afweging zijn subjectief van aard. Dit betekent dat enkel de alternatieven worden meegenomen in de overweging waar men weet van heeft. Wanneer blijkt dat men gedrag vertoont dat gebaseerd is op subjectief-rationele afwegingen, kan er op vier verschillende manieren invloed uitgeoefend worden (Fenger & Klok, 2008: p232-233):

- Veranderingen aanbrengen in de beschikbare alternatieven
- Veranderingen aanbrengen in de eigenschappen of consequenties van de alternatieven
- Veranderingen aanbrengen in de waardering die aan de eigenschappen of consequenties van de alternatieven.
- Veranderingen aanbrengen in de kennis over de verschillende alternatieven en de consequenties.

Een kanttekening bij het onderscheid in gedrag is dat men binnen een bepaalde doelgroep vanuit andere gedragsoverweging keuzes kan maken. Dit bemoeilijkt het om vanuit één bepaald model te beredeneren welke afwegingen men kan maken en erop in te spelen met de beleidsinstrumenten. Daarbij geldt dat beleidsinstrumenten elk op een eigen manier invloed hebben op de verschillende vormen van gedrag (Fenger & Klok, 2008: p234).

3.3 De uitvoerbaarheid van een beleidsinstrument

Bressers (1994: p.125) heeft vastgesteld dat de effectiviteit van een beleidsinstrument mede bepaald wordt door de uitvoeringsfase, ook wel de fase waarin het instrument tot uitvoering wordt gebracht. Coolsma (2008: p. 119) benoemt het als de fase waarin middelen of instrumenten worden ingezet om beleidsdoelstellingen te behalen. De veronderstelling is dat wanneer een beleidsinstrument niet uitvoerbaar blijkt te zijn, de kans kleiner is dat het instrument ertoe leidt dat het gedrag van de doelgroep wijzigt. Dit verkleint ook de kans op een effectief beleidsinstrument. In het geval van het sectorakkoord is het eveneens relevant om de beleidsuitvoering mee te nemen in dit onderzoek omdat de doelgroep van het instrument veelal de uitvoerders van het onderwijsbeleid zijn. In het convenant wordt getracht de gedragskeuzes van de onderwijssuitvoerders aan te passen. Mocht blijken dat bij de uitvoerders de wil er wel is om het gedrag aan te passen maar het convenant als

onuitvoerbaar wordt ervaren dan zal dit eveneens ertoe leiden dat het convenant niet effectief te noemen is.

Om de uitvoerbaarheid van het convenant te bepalen wordt eerst een korte toelichting gegeven over de ontwikkelingen van de beleidsuitvoering. Vervolgens worden vanuit de implementatietheorie van Mazmanian en Sabatier (Sabatier, 1986) en het actoren-factoren-model van conformiteit van beleidsuitvoering (Coolsma, 2008) enkele factoren benoemd die de uitvoerbaarheid van het instrument bepalen.

3.3.1 Ontwikkelingen in de beleidsuitvoering

Vanaf de jaren '70 is in toenemende mate aandacht ontstaan voor de uitvoerende fase binnen het beleidsproces, ook wel de implementatiefase genoemd. Men begon zich steeds meer te realiseren dat beleidsvorming niet direct leidt tot de oplossing van een probleem. In de loop der tijd zijn er verschillende theorieën ontstaan over deze implementatiefase. De eerste benadering binnen de implementatietheorieën is de top-down benadering. In deze benadering staat centraal dat de beleidsbepaler de perfecte uitvoering kan uitdenken door het scheppen van de juiste eisen en voorwaarden (Coolsma, 2008: p.123). In de praktijk gaat dit veelal niet op omdat de beleidsbepalers vaak niet de middelen bezitten om vooraf te kunnen bepalen hoe een uitvoeringsproces zal verlopen door bijvoorbeeld de grote afstand tot de uitvoering. Daarbij zijn in het uitvoeringsproces uitvoerders betrokken die vanuit hun eigen interpretatie te werk gaan. Desalniettemin wordt er vanuit de top-down benadering verondersteld dat de implementatie beter verloopt als er een goede beleidstheorie is gevormd (Coolsma, 2008: p.123). In tegenstelling tot de top-down benadering gaat de bottom-up benadering er vanuit dat de uitvoering en implementatie van beleid mede bepaald wordt door de uitvoerders. De eigen afwegingen die uitvoerders maken in de uitvoering en de eigen uitvoeringsstijl die zij hanteren is bepalend hoe zij een taak beheersbaar maken. Daarom moeten ook zij onderdeel zijn van de beleidsvorming (Coolsma, 2008: p.124).

De factoren die van invloed zijn op de uitvoering verschillen per benadering (top-down of bottom-up). Vanuit de top-down benadering zal er vooral naar institutionele, organisatorische factoren worden gekeken. Daarentegen staat in de bottom-up benadering vooral de rol van de uitvoerder centraal. In de praktijk is gebleken dat het bij de uitvoering vooral gaat om een wisselwerking tussen beide benaderingen. De wijze waarop de beleidsbepalers het beleid vormgeven is van invloed op de uitvoerende organisaties en daarmee op het handelen van de uitvoerders. Omgekeerd bepalen de kenmerken van de uitvoerders of beleid wordt uitgevoerd zoals vooraf verondersteld (Coolsma, 2008: p.124-125). Vanwege de afbakening zullen enkel de factoren vanuit de top-down benadering in dit onderzoek centraal staan.

3.3.2 Implementatietheorie

Mazmanian en Sabatier (1979) waren de eerste die een conceptueel model ontwikkelden van het implementatieproces van beleid, met als doel het vaststellen van condities die er voor zorgen dat beleidsdoelstellingen behaald worden. Deze factoren zouden het gedrag van de beleidsuitvoerders moeten aanpassen (Sabatier & Mazmanian, 1979: p. 482-483). Het model is een duidelijk voorbeeld van de top-down benadering en wordt door velen gezien als toonaangevend (Sabatier, 1986).

In het model zijn Mazmanian en Sabatier (1979) uitgegaan van vijf verschillende fases in het implementatieproces die door verschillende factoren beïnvloed worden. Deze factoren werden ondergebracht in drie groepen; de mate waarin het probleem te controleren valt, de mogelijkheid

van uitvoeringsorganisaties om het beleid uit te voeren en de omgevingsfactoren die van invloed zijn op de implementatie. De uiteindelijke 17 factoren die onder deze drie categorieën vielen hebben zij in een later stadium samengevoegd tot zes factoren waaraan tijdens de implementatie moet worden voldaan wil men de beleidsdoelstellingen behalen (Sabatier, 1986: p.23-25);

1. De doelen moeten duidelijk en consistent zijn.
Door duidelijke doelen te stellen is de overheid in de gelegenheid om duidelijk te evalueren en is het voor de beleidsuitvoerders duidelijk wat er van hen verwacht wordt en welke middelen zij tot hun beschikking hebben.
2. Adequate beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid.
Bij een beleidsinterventie moet een theorie ten grondslag liggen die duidelijk maakt hoe veranderingen in het gedrag van de doelgroep bereikt moeten worden. Deze theorie moet ook als logisch ervaren worden.
3. Het implementatie proces heeft een dusdanige structuur dat uitvoerders en de doelgroep het beleid na willen streven.
Er moeten voldoende mechanismes zijn die uitvoerders en de doelgroep stimuleren om het beleid te volgen. Bij mechanismes kan gedacht worden aan het invoeren van sancties of beloningen om weerstand tegen te gaan, het aanbieden van programma's die het mogelijk maken het beleid extra prioriteit te geven of het toekennen van vetorecht aan betrokken partijen zodat zij ook inspraak hebben.
4. Toegewijde en bekwame uitvoerders.
Het is van belang dat de uitvoerders voldoende beleidsvrijheid ervaren, zich committeren aan de doelstellingen en voldoende vaardigheden beheersen om het beleid tot uitvoering te brengen.
5. Voldoende ondersteuning van de belangengroepen en het politieke-bestuur
Tijdens de implementatie is het van belang dat de uitvoerders voldoende steun ervaren van belangengroepen en de politiek als ook dat wet- en regelgeving de uitvoering niet tegenwerkt.
6. De veranderingen in de sociaaleconomische omgeving moeten geen invloed hebben op de politieke steun en/of de beleidstheorie ondermijnen.
De mogelijkheid bestaat dat zich in de sociaaleconomische omgeving veranderingen voordoen, bijvoorbeeld een economische crisis. Deze veranderingen mogen er niet toe leiden dat het beleid onvoldoende steun krijgt door de politiek of achterhaald wordt door bijvoorbeeld conflicterend beleid.

Van de bovengenoemde zes factoren heeft de beleidsvormer direct invloed op de eerste drie factoren. De laatste drie factoren worden vooral beïnvloed door externe factoren.

3.3.3 Actoren-factoren-model

Vanuit het actoren-factoren-model voor de conformiteit van beleidsuitvoering zijn er een drietal factoren te benoemen die betrekking hebben op de top-down benadering van beleidsuitvoering;

1. Kwaliteit van beleid en beleidstheorie
2. Kenmerken van de uitvoerende organisaties
3. Omgevingsinvloeden

Kwaliteit van beleid en beleidstheorie

Bij de kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie staat de wijze waarop het beleid gevormd is centraal. Beleid kan gezien worden als concrete opdrachten aan uitvoerende organisaties waarin beleidsdoelen zijn opgenomen die behaald dienen te worden. Er wordt verondersteld dat wanneer er te ambitieuze beleidsdoelstellingen geformuleerd worden, dit de uitvoering van het beleid doet vertragen. Zo kunnen zeer ambitieuze doelstellingen een langere implementatietijd vergen. Ook kan het leiden tot cynisme bij de uitvoerende organisaties of het vraagt om een te grote gedragsverandering wat het uitvoeringsproces kan vertragen. Tevens kunnen de benodigde middelen zoals tijd, geld of andere vormen van ondersteuning, een groot effect hebben op de uitvoering. Wanneer de uitvoerende organisaties onvoldoende middelen bezitten om het beleid tot uitvoering te brengen zal dit het uitvoeringsproces vertragen dan wel tegenwerken (Coolsma, 2008: p.127-128).

Aan de vorming van beleid ligt een beleidstheorie ter grondslag. Deze theorie toont de veronderstellingen die zouden moeten leiden tot het doen slagen van beleid. Deze theorie kan van invloed zijn op het uitvoeringsproces. Een beleidstheorie bevat zowel normatieve als causale veronderstellingen (Coolsma, 2008: p. 128). De normatieve veronderstellingen richten zich op de waarden en normen die aantonen dat een bepaalde situatie (on)wenselijk is. Wanneer de uitvoerende organisaties deze normen en waarden niet delen kan dit ertoe leiden dat beleidsdoelstellingen niet worden behaald (Heffen, 2008: p. 206-207).

De verbanden die ontstaan tussen oorzaken en gevolgen worden de causale veronderstellingen genoemd. De causale veronderstellingen richten zich op de feitelijke situatie en de daarmee samenhangende oorzaken en gevolgen. Daarnaast is er ook het finale gedeelte van de causale veronderstellingen. Het finale gedeelte richt zich op de middelen die moeten leiden tot het behalen van de beleidsdoelstellingen. Als de beleidsuitvoerders van mening zijn dat er foutieve causale veronderstellingen zijn gedaan dan zal dit in de uitvoering voor problemen zorgen (Heffen, 2008: p 208-210).

Kenmerken van de uitvoerende organisatie

Ook specifieke kenmerken van de uitvoerende organisaties kunnen van invloed zijn op de wijze waarop het beleid tot uitvoering wordt gebracht. Om te beginnen wordt beleid veelal tot uitvoering gebracht door beleidsuitvoerders die onderdeel zijn van uitvoerende organisaties. In de praktijk zijn twee vormen te onderscheiden namelijk de horizontale beleidsnetwerken en de verticale hiërarchieën of bestuurslagen. In de horizontale beleidsnetwerken komt beleid tot uitvoering waarbij de uitvoerders te maken hebben met veel verschillende organisaties. Het is in deze netwerken lastig om als overheid een machtsmonopolie te bezitten en met beleid directe sturing te geven op het gedrag van de uitvoerders. In deze situatie zal sturing vooral plaatsvinden door de verbinding te leggen tussen diverse betrokken partijen (Coolsma, 2008: p. 129).

In de verticale hiërarchieën of bestuurslagen zijn er verschillende lagen in de hiërarchie die worden aangestuurd door hogere bestuurslagen. Echter heeft elke laag ook een bepaalde vorm van autonomie, ook wel discretionaire ruimte genoemd. Dit stelt de uitvoerders in een laag in staat om binnen bepaalde kaders de vrijheid te hebben om eigen handelingen te kiezen. Dit komt niet altijd ten goede aan het behalen van de beleidsprestaties. Verondersteld kan worden dat wanneer het aantal (bestuurs-)lagen in de hiërarchie toeneemt, de kans groter is dat beleidsdoelen niet behaald worden (Coolsma, 2008: p. 129). De vrijheid die de verschillende lagen binnen de hiërarchie hebben

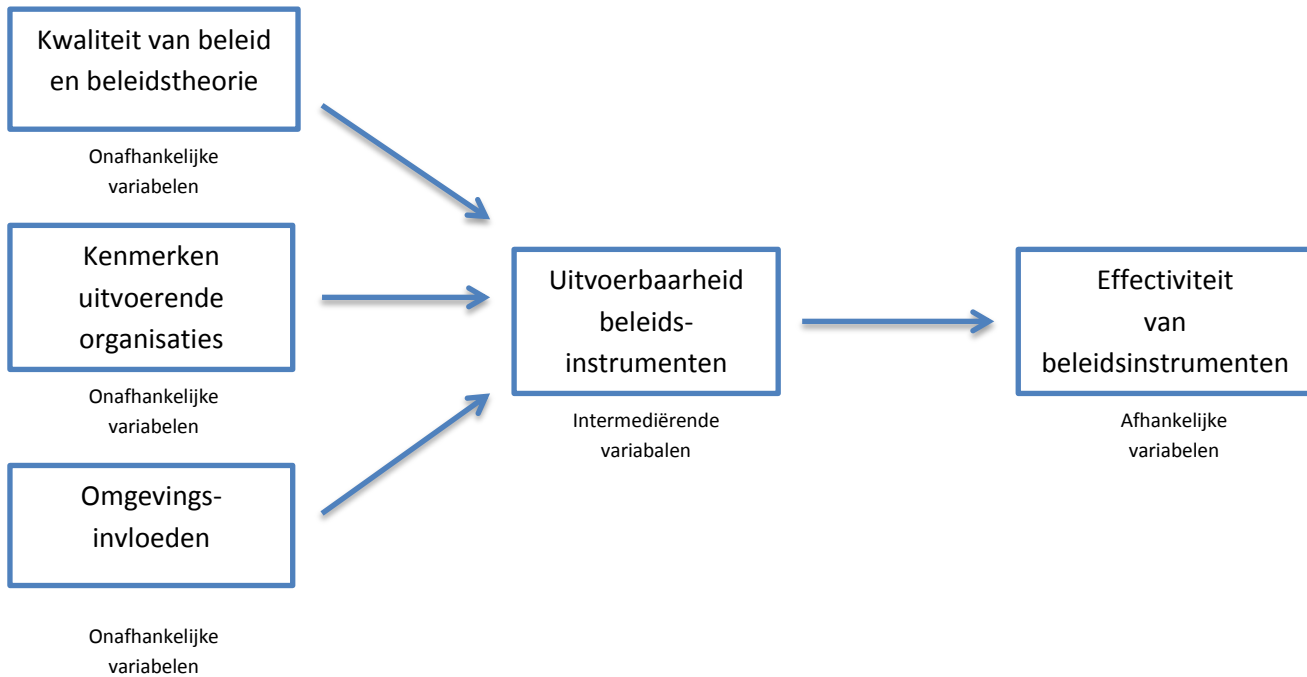
kunnen op verschillende wijzen verkregen zijn. Een mogelijkheid is dat zij deze vrijheid toebedeeld hebben gekregen vanuit het beleid. Dit komt voornamelijk voor in situaties waarbij van tevoren niet specifiek kan worden vastgesteld welk handelen nodig is of dat dit handelen situatie afhankelijk is. Wel bestaat de mogelijkheid dat de doelstellingen of middelen in de loop der tijd aangepast worden. Ook bestaat de mogelijkheid dat deze beleidsvrijheid of autonomie wordt toegeëigend door de uitvoerders. Deze situatie doet zich voor wanneer er misverstanden ontstaan, uitvoerders het onvermogen hebben het beleid uit te voeren, er onvoldoende toezicht is op de uitvoerders of dat de uitvoerende organisatie strategisch gedrag vertoont (Coolsma, 2008: p. 129-130).

Omgevingsinvloeden

De uitvoering van beleid vindt niet alleen plaats in een wisselwerking tussen beleidsbepalers en uitvoerders. In de praktijk is ook de omgeving van de uitvoerende instanties van invloed op de uitvoering. Deze factoren zijn dan ook niet direct te controleren door de beleidsbepalers. In het actor-factor-model wordt onderscheid gemaakt in vier omgevingsinvloeden. De eerste is de economische omgeving. Door bijvoorbeeld conjunctuur bewegingen kunnen de uitvoerders andere gedragsoverwegingen maken. De tweede omgevingsfactor is de technologische omgeving. Doordat nieuwe technologieën beschikbaar komen is het mogelijk dat beleid achterhaald wordt omdat er bijvoorbeeld betere oplossingen voor een bestaand probleem ontstaan (Coolsma, 2008: 132). Een derde omgevingsfactor is de taakomgeving van de uitvoerders. Hierbij staan de reacties van de doelgroep van de uitvoerders centraal. Deze doelgroep kan of bereid zijn mee te werken of zich verzetten tegen de handelingen van de beleidsuitvoerders. Wanneer de uitvoerders zich verzetten tegen het beleid kan dit er toe leiden dat beleidsdoelstellingen niet behaald worden, vooral wanneer de doelgroep zich kan organiseren in een belangenorganisatie. De vierde omgevingsfactor is de politieke steun. Indien er niet of nauwelijks politieke steun is voor het handelen van de uitvoerders of de uitvoerende organisatie kan dit de uitvoering bemoeilijken. Vanuit politiek oogpunt kunnen er keuzes worden gemaakt die in strijd zijn met ander beleid, wat de uitvoering onmogelijk maakt (Coolsma, 2008: p. 133).

3.4 Conceptueel model en hypotheses

Uit de bovenstaande theorieën is hieronder het conceptuele model gevormd over de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van beleidsinstrumenten. Hierin is de afhankelijke variabelen de effectiviteit van beleidsinstrumenten. De intermediaire variabelen is de uitvoerbaarheid. De uitvoerbaarheid wordt beïnvloed door drie onafhankelijke variabelen: de kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie, de kenmerken van de uitvoerende organisaties en de omgevingsinvloeden. Vervolgens wordt het conceptuele model uitgewerkt in twaalf hypotheses. De eerste vijf hypotheses richten zich op de factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie. Hypothese zes tot en met acht richten zich op de kenmerken van de uitvoerende organisaties. Hypothese negen richt zich op de omgevingsinvloeden. De laatste drie hypotheses richten zich op de relatie tussen de uitvoering van het beleidsinstrument en de effectiviteit van het beleidsinstrument.



3.4.1 Hypotheses

De hypothesen die centraal staan in het onderzoek en die gevormd kunnen worden uit bovenstaande theorieën en het conceptueel model zijn:

H1. Als er duidelijke en consistente doelstellingen gevormd zijn dan zal het beleidsinstrument uitvoerbaar zijn voor de beleidsuitvoerders.

H2. Als de doelstellingen als te ambitieus worden ervaren dan zal de uitvoerbaarheid van het instrument afnemen.

H3. Als men zich kan vinden in de normatieve veronderstellingen dan zal de uitvoerbaarheid van het instrument toenemen

H4. Als men zich kan vinden in de causale veronderstellingen dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen

H5. Als er voldoende ondersteunende mechanismen zijn dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen.

H6. Als de uitvoerders een grote mate van autonomie hebben dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument afnemen

H7. Als de uitvoerders als bekwaam worden ervaren dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen

H8. Als de uitvoerders zich committeren aan de doelen dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen

H9. Als er omgevingsfactoren van invloed zijn op de uitvoering dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument afnemen.

H10. Als de uitvoerbaarheid van het convenant groot is dan zal de effectiviteit van het beleidsinstrument toenemen.

H11. Als de beleidsdoelstellingen behaald worden dan zal de effectiviteit van het beleidsinstrument groter zijn

H12. Als het beleidsinstrument heeft geleid tot een gedragsverandering in de gewenste richting dan zal de effectiviteit van het beleidsinstrument groter zijn.

4. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt toegelicht hoe de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord worden onderzocht. Als eerste wordt ingegaan op het onderzoeksdesign, oftewel de onderzoeksmethodes, de wijze waarop de gegevens verzameld worden en de analysetechnieken. Tevens wordt de onderzoekspopulatie besproken en zullen de centrale variabelen worden geoperationaliseerd en daarmee meetbaar gemaakt.

4.1 Onderzoeksdesign

In dit onderzoek worden de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het convenant sectorakkoord geanalyseerd. Om dit te bepalen zijn in het voorgaande hoofdstuk een twaalftal hypotheses opgesteld, afgeleid uit de theorie. Elke hypothese beschrijft het mogelijke verband met de uitvoerbaarheid of de effectiviteit van een convenant. Er kan dan ook gesproken worden van een deductief toetsend onderzoek waarbij getoetst wordt of de uit de bestaande theorieën te verwachten verbanden in de praktijk terug zijn te zien. Omdat er in dit onderzoek specifiek wordt gekeken naar het convenant sectorakkoord, kan er gesproken worden over een case-study waarin één case bestudeerd wordt. Door uitgebreid onderzoek te doen naar deze case wordt afbreuk gedaan aan de generaliseerbaarheid van het onderzoek. De conclusies die voortvloeien uit dit onderzoek zijn namelijk niet één-op-één over te nemen voor andere convenanten. De meerwaarde van dit onderzoek is vooral berust op het verkrijgen van empirische informatie. Deze informatie biedt mogelijkheden om bestaande theorieën te toetsen, dan wel aan te passen. Echter, om de validiteit van deze case-study te vergroten zullen verschillende onderzoeksmethodes gehanteerd worden.

4.1.1 Onderzoeksmethoden

Ter vergroting van de validiteit van deze casestudy zullen een tweetal onderzoeksmethodes worden gehanteerd. De eerste onderzoeksmethode is secundaire analyse. Binnen deze methode wordt er gebruik gemaakt van secundair bestaand materiaal, oftewel informatie afkomstig uit eerder uitgevoerde onderzoeken. Deze data is door derden verzameld en geanalyseerd. De secundaire analyse wordt gebruikt om na te gaan welke beweging zichtbaar is bij het behalen van de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord. De bronnen zijn met name bestaande onderzoeken naar (onder andere) de voortgang op de kwaliteitsafspraken. Bijvoorbeeld onderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs naar de kwaliteit van het voortgezet onderwijs of onderzoeken van onderzoeksbureaus naar (specifieke) thema's zoals onderzoek naar toptalenten binnen het voortgezet onderwijs, uitgevoerd door onderzoeksbureau Veldkamp.

De tweede onderzoeksmethode die wordt gebruikt zijn interviews. Deze interviews worden enerzijds gebruikt om de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord te bepalen en anderzijds om te bepalen of het sectorakkoord heeft geleid tot een gedragsverandering. De interviews worden op een semigestructureerde wijze persoonlijk met schoolleiders en schoolbestuurders gehouden. Bij het contacteren van een schoolbestuur is gevraagd of het mogelijk was een schoolleider van hetzelfde schoolbestuur te interviewen. Zo wordt het mogelijk om vanuit de verschillende lagen in de organisatie een beeld te vormen over de uitvoering van het sectorakkoord. In totaal zijn drie schoolbestuurders en drie schoolleiders geïnterviewd.

Voor de opbouw van de vragenlijst is ten eerste gekeken naar een logische gespreksvolgorde voor de respondenten. Daarbij is geprobeerd de vragen zoveel mogelijk te groeperen rondom de verschillende hypothesen (bijlage 2 – vragenlijst respondenten). De keuze voor de respondenten heeft plaatsgevonden langs een selecte steekproef waarbij op de eerste plaats zelfselectie is toegepast en vervolgens snowball sampling. Indien de gecontacteerde schoolbestuurder bereid was mee te werken aan het onderzoek is hem of haar de vraag gesteld of hij/zij een schoolleider kent die eventueel ook bereid was mee te werken. De interviews zijn met een voicerecorder opgenomen zodat het mogelijk was na afloop de interviews uit te werken in een transcript. Op basis daarvan zijn de interviews gecodeerd op de variabelen die centraal staan in het onderzoek. Hiermee is de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot.

4.2 Operationalisering

Hieronder worden de centrale variabelen in het onderzoek meetbaar gemaakt. Het gaat hierbij om de variabelen; de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord. Voor een compleet overzicht van de indicatoren, operationalisering en scores, zie bijlage 3.

4.2.1 De effectiviteit van het sectorakkoord vo

Zoals in het voorafgaande hoofdstuk naar voren is gekomen wordt de effectiviteit van een convenant bepaald door de mate waarin het beleidsinstrument er voor zorgt dat de beleidsdoelen behaald worden (Van den Heuvel, 1998: p. 25). In het geval van het sectorakkoord betekent dit dat het sectorakkoord effectief is te noemen wanneer door het convenant sectorakkoord de kwaliteit van het onderwijs verbetert. Dit is immers de achterliggende beleidsdoelstelling waarvoor dit convenant als beleidsinstrument is ingezet. De ambities in het convenant, vertaald naar kwaliteitsafspraken, worden in dit onderzoek gezien als de directe vertaling van de beleidsdoelstelling. Om de effectiviteit van het sectorakkoord te kunnen bepalen wordt in dit onderzoek gekeken naar de mate waarop de kwaliteitsafspraken behaald zijn. Ter afbakening van het onderzoek zullen enkel de thema's worden meegenomen waarbij de scholen en schoolbesturen aan zet zijn.

De effectiviteit van het sectorakkoord wordt gemeten door twee indicatoren; (1) mate waarin beweging zichtbaar is op het behalen van de kwaliteitsafspraken; (2) mate waarin het sectorakkoord heeft geleid tot een gedragsverandering. Voor de eerste indicator geldt dat wanneer er sprake is van een positieve beweging richting het behalen van de doelstellingen, er wordt verondersteld dat het convenant effectief is. Deze beweging wordt gemeten met de secundaire analyses. Voor de tweede indicator geldt dat wanneer dankzij het sectorakkoord het gedrag van scholen en schoolbestuurders positief is beïnvloed verondersteld wordt dat het convenant effectief is. De gedragsverandering is geoperationaliseerd als de mate waarin door schoolleiders en schoolbestuurders door het sectorakkoord zich zijn gaan inzetten op nieuw beleid. Deze indicator wordt in de interviews gemeten in de vraag; In hoeverre heeft het sectorakkoord ervoor gezorgd dat uw (school)beleid is aangepast?

4.2.2 De uitvoerbaarheid van het sectorakkoord vo

Zoals in het conceptueel model is beschreven wordt de uitvoerbaarheid van een beleidsinstrument bepaald door drie factoren; de kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie; kenmerken van de uitvoerende organisatie en de omgevingsinvloeden. Indien op alle drie de factoren positief wordt gescoord, wordt aangenomen dat het sectorakkoord als uitvoerbaar wordt ervaren en daarmee geen

afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit. Hieronder wordt toegelicht hoe de drie factoren in het onderzoek meetbaar worden gemaakt.

De kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie wordt gemeten door de indicatoren; mate waarin (1) de beleidsdoelen als duidelijk en consistent worden ervaren; (2) de beleidsdoelen als ambitieus worden ervaren; (3) men zich kan vinden in de normatieve veronderstellingen; (4) men zich kan vinden in de causale veronderstellingen; (5) men voldoende ondersteunende mechanismes ervaart om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen. Door de respondenten specifiek te bevragen op deze indicatoren worden deze meetbaar. Indien er op alle indicatoren positief wordt gescoord, kan geconcludeerd worden dat kwalitatief goed beleid c.q. beleidstheorie aan het sectorakkoord ten grondslag ligt. De eerste indicator wordt geoperationaliseerd als de mate waarin de kwaliteitsafspraken helder en begrijpelijk zijn en deze elkaar niet tegenspreken. De tweede indicator als de mate waarin de kwaliteitsafspraken als haalbaar worden ervaren. De derde indicator als de mate waarin men de kwaliteitsafspraken als een wenselijke situatie ziet. De vierde indicator als de mate waarin men veronderstelt dat de verbanden die worden gelegd in de kwaliteitsafspraken als waarheid worden ervaren. De vijfde indicator wordt geoperationaliseerd als de mate waarin men voldoende ondersteuning ervaart om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen.

De kenmerken van de uitvoerende organisaties worden gemeten door de indicatoren; mate (1) van autonomie van de uitvoerders; (2) waarin de uitvoerders als toegewijd en bekwaam worden ervaren. ervaren; (3) mate waarin de uitvoerders zich committeren aan het sectorakkoord. Het meten van de indicatoren zal plaatsvinden in de interviews door de respondenten (letterlijk) te bevragen op hun ervaringen op deze indicatoren. Indien er op alle drie de indicatoren positief wordt gescoord, wordt er verondersteld dat de uitvoerende organisatie geen negatief effect heeft op de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord. De eerste indicator wordt geoperationaliseerd als de mate waarin men de vrijheid heeft zelf te bepalen hoe het beleid tot uitvoering wordt gebracht. De tweede indicator wordt geoperationaliseerd als de mate waarin men van mening is dat de ervaren uitvoerders de capaciteiten hebben om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen. De derde indicator wordt geoperationaliseerd als de mate waarin de uitvoerders zich binden aan de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord.

Tot slot wordt de factor omgevingsinvloeden gemeten door de indicator; mate waarin er omgevingsinvloeden worden ervaren die van invloed zijn op de uitvoering van het beleidsinstrument. Omgevingsinvloeden worden geoperationaliseerd als invloeden uit de economische, technologische en politieke omgeving, waar men geen controle op kan uitoefenen. Deze indicator wordt gemeten in de interviews. Indien wordt aangegeven dat omgevingsfactoren worden ervaren die van invloed zijn op de uitvoering zal de uitvoerbaarheid afnemen.

5. Empirische resultaten secundaire analyse

Ter bepaling van de effectiviteit van het sectorakkoord worden in dit hoofdstuk de empirische resultaten beschreven, gebaseerd op de secundaire analyses. Hiermee wordt bepaald in welke mate de kwaliteitsdoelen behaald zijn en/of er een zichtbare beweging is richting het behalen van de kwaliteitsafspraken. In het volgende hoofdstuk wordt de effectiviteit van het sectorakkoord beschouwd door te analyseren in welke mate het sectorakkoord heeft geleid tot een gedragsverandering bij scholen en schoolbesturen.

Van de in totaal 40 kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord waar scholen en/of schoolbesturen (gedeeltelijk) verantwoordelijk voor zijn, zijn voor 20 ervan meetbare indicatoren opgenomen. De bronnen die het ministerie van OCW gebruikt ter verantwoording van deze indicatoren zijn in dit onderzoek gebruikt als basis om te bepalen of de kwaliteitsafspraken behaald zijn, ondersteund door aanvullende onderzoeken. Voor de kwaliteitsafspraken waarvoor geen meetbare indicator is opgenomen is vanuit bestaande onderzoeken en bronnen getracht een indicatie te geven van de voortgang. Hieronder is voor de drie hoofdlijnen uit het akkoord per kwaliteitsafpraak aangegeven wat de zichtbare beweging is dan wel of de kwaliteitsafspraken behaald zijn.

5.1 Toekomstbestendig onderwijs

Onder de hoofdlijn toekomstbestendig onderwijs vallen negen thema's waarvoor scholen/schoolbesturen de verantwoordelijkheid dragen deze te behalen. Te weten; zittenblijven, uitgedaagde leerlingen, digitale leermiddelen, burgerschap, loopbaanoriëntatie en -begeleiding, plusdocument, doorstroom voortgezet onderwijs – vervolgonderwijs, leerlingendaling en passend onderwijs. Hieronder wordt per thema de beweging toegelicht.

5.1.1. Zittenblijven

In het sectorakkoord is de kwaliteitsafpraak opgenomen dat het percentage zittenblijven in 2020 wordt teruggebracht naar 3,8% van de leerlingen (Sectorakkoord VO, 2014). De reden dat deze afspraak is opgenomen is tweeledig. Om te beginnen is in Nederland het percentage zittenblijvers relatief hoog in vergelijking met andere landen. Daarnaast is het blijven zitten van leerlingen in veel gevallen inefficiënt. Vooral als leerlingen blijven zitten omdat ze voor 1 of 2 vakken een onvoldoende staan. Deze leerlingen moeten bij doubleren een heel schooljaar overdoen en dus ook de vakken waar zij voldoende op hebben gescoord. Ook moet voor deze leerlingen een extra schooljaar bekostigd worden (Zittenblijven in het voortgezet onderwijs, 2015). Om het onderwijs toekomstbestendig te maken heeft het ministerie van OCW en de VO-raad afgesproken daarom in te zetten op het voorkomen van leerlingen die blijven zitten.

Het ministerie van OCW heeft subsidiegelden beschikbaar gesteld voor het project zomerscholen. In dit project kunnen leerlingen in de zomervakantie intensieve extra begeleiding krijgen voor de vakken waar zij onvoldoende op hebben gescoord. Door aan het einde van de zomerschool een toets af te leggen kunnen de leerlingen laten zien of zij de stof toch beheersen en zittenblijven alsnog voorkomen kan worden. Voor de kwaliteitsafpraak over zittenblijven is een meetbare indicator opgenomen. In tabel 3 is de voortgang zichtbaar gemaakt.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Zittenblijven	Aandeel zittenblijvers. ³	5,9% (2012-2013)	3,8% (2020)	5,6% (2013-2014) 5,5% (2014-2015)

Tabel 3 Indicator zittenblijven

Gezien de indicator kan geconcludeerd worden dat er een positieve beweging is op de kwaliteitsafspraken. Het percentage zittenblijven is de afgelopen jaren zichtbaar afgenomen. Het ministerie van OCW geeft aan dat zij ziet dat scholen actief bezig zijn met het terugdringen van het aantal zittenblijvers (Dashboard Sectorakkoord VO, 2015). Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs gaven scholen in het schooljaar 2013-2014 al aan dat het voorkomen van zittenblijven enkel mogelijk is door op maat gesneden onderwijs aan te bieden aan de leerlingen (Zittenblijven in het voortgezet onderwijs, 2015). Deze gedachte is omgezet in acties. Zo is het aantal scholen dat deelneemt aan het project zomerscholen toegenomen. In 2015 hebben 259 scholen het zomerschoolprogramma aangeboden aan hun leerlingen, in tegenstelling tot 28 scholen in 2014. Van de in totaal 3271 leerlingen die in 2015 hebben deelgenomen aan het programma is na de zomerschool 82% van de leerlingen overgegaan naar het volgende schooljaar (Dashboard Sectorakkoord VO, 2015). Door het grote succes van de zomerschoolregeling is in 2016 het programma uitgebreid met een lenteschoolprogramma. Zo kunnen de leerlingen zich al voor het einde van het jaar extra inzetten om hun achterstanden weg te werken en doubleren voorkomen. In april 2016 zijn er in totaal 97 lentescholen gestart (VO-raad, 2015). Kortom, er kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een positieve beweging op de kwaliteitsafspraken.

5.1.2 Uitgedaagde leerlingen

In onderwijs waarbij alle leerlingen zo goed mogelijk klaar worden gestoomd voor de toekomst dient er uitdagend onderwijs te worden gegeven. Hierdoor worden de talenten van de leerlingen zo goed mogelijk benut. Ten tijde van het opstellen van het sectorakkoord bleek dat meer dan de helft van de leerlingen met bovengemiddelde prestaties (de toptalent leerlingen) zich onvoldoende uitgedaagd voelden. Dit heeft er toe geleid dat in het sectorakkoord de kwaliteitsafspraken is opgenomen dat de toptalentleerlingen zich meer uitgedaagd gaan voelen en dat scholen de toptalentleerlingen een uitdagend onderwijsprogramma aanbieden (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafspraken zijn een tweetal meetbare indicatoren opgenomen. In tabel 4 is de beweging zichtbaar gemaakt.

Vanuit de indicatoren kan geconcludeerd worden dat sprake is van een positieve beweging. Minder dan een kwart van de toptalentleerlingen verveelt zich. Hiermee is de streefwaarde voor de indicator al vóór het streefjaar behaald. Tevens is er een lichte stijging zichtbaar van het aantal scholen dat uitdagend onderwijsaanbod aan toptalentleerlingen aanbiedt. In de voortgangsrapportage over de toptalenten aanpak (2016) gaf het ministerie van OCW aan dat scholen meer aandacht hebben voor toptalenten. Niet alleen leraren besteden extra aandacht aan toptalenten in de lessen. Ook zorgen scholen voor de gewenste ondersteuning zodat het bieden van maatwerk mogelijk wordt. Om deze beweging extra te ondersteunen heeft het ministerie van OCW enkele activiteiten uitgezet. Eén van de activiteiten is dat scholen vanaf het schooljaar 2015-2016 een versneld en verrijkt vwo-programma kunnen aanbieden. Vwo-leerlingen kunnen met dit programma binnen vijf jaar hun vwo afronden of de vrijgekomen tijd gebruiken om zich te verrijken. Momenteel hebben 24 scholen

³ Rijksjaarsverslag 2015 VIII Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 18 mei 2016.

toestemming gekregen om hiervan gebruik te maken (Voortgangsrapportage Plan van Aanpak Toptalenten 2014-2018, 2016).

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Uitgedaagde leerlingen	Aandeel toptalenten dat zich vaak of bijna altijd verveelt omdat de lesstof te makkelijk is of omdat hij/zij eerder klaar is dan de rest. ⁴	56% (2014)	<25% (2018)	24% (2015)
	Aandeel scholen dat aandacht heeft voor toptalenten in de vorm van een uitdagend onderwijsaanbod. ⁵	80% (2013)	100% (2018)	82% (2015)

Tabel 4. Indicatoren uitgedaagde leerlingen

5.1.3 Digitale leermiddelen

Bij toekomstbestendig onderwijs horen eigentijdse voorzieningen in de vorm van digitale leermiddelen. De afgelopen jaren is het aanbod van digitale leermiddelen toegenomen. Maar door onduidelijkheden over de vraag van scholen naar digitale leermiddelen bleek dat vormen van gepersonaliseerd leren onvoldoende gerealiseerd werden. In het sectorakkoord is dan ook opgenomen dat scholen en schoolbesturen de regie moeten nemen voor de benodigde vraagarticulatie en vraagbundeling voor digitale leermiddelen. Daarnaast moeten vo-scholen het door de VO-raad opgestelde Sectorale Kader Leermiddelenbeleid gebruiken (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafpraak is geen meetbare indicator opgenomen.

Wel is een positieve beweging zichtbaar op deze kwaliteitsafpraak. Om de vraagarticulatie en –bundeling kenbaar te maken is na het afsluiten van het sectorakkoord een Plan van Eisen PO/VO opgesteld over de sectorale vraagsturing van leermiddelen (2014). Dit Plan van Eisen is een uitwerking van het Visiedocument Leermaterialenketen VO, een document waarin een conceptversie is gevormd over deze regievraag. Vervolgens zijn in het definitieve Plan van Eisen de basiswaarden van schoolbesturen uitgewerkt over de vraag naar digitale leermiddelen. Eén van deze basiswaarden is dat er voorwaarden zijn gesteld aan de toegang tot en het gebruik van digitale leermiddelen. Ook zijn eisen gesteld aan de bewaking van de privacy van persoonsgegevens bij het beschikbaar stellen van digitale leermiddelen. Inmiddels blijkt dat het plan ertoe heeft geleid dat aan een groot deel van de behoeftes van schoolbesturen gehoor is gegeven en de eerste stappen zijn gezet (Kennisset, 2016). Zo maken VO-scholen gebruik van het Sectorale Leermiddelenbeleid zoals genoemd in het Plan van Eisen, worden meer digitale leermiddelen voor meer maatwerkprogramma's aangeboden en worden er meer losse producten aangeboden zodat schoolbesturen zelf een pakket van digitale leermethodes kunnen samenstellen, aansluitend bij de wensen en behoeftes van een school. Kennisset, de publieke organisatie die zich inzet voor ICT in het onderwijs, geeft wel aan dat nog niet aan alle wensen van scholen en schoolbesturen gehoor is gegeven. Om dit te bereiken moet

⁴ Voortgangsrapportage Plan van Aanpak Toptalenten 2014-2018, 2015.

⁵ Peiling toptalenten in het onderwijs, 2016.

nogmaals het gesprek tussen schoolbestuurders en de aanbieders van digitale leermiddelen worden aangegaan (Kennisnet, 2016).

5.1.4 Burgerschap

Om er voor te zorgen dat leerlingen in het onderwijs goed worden voorbereid op een plek in de maatschappij dient er in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de persoonlijke vorming. In het sectorakkoord is daarom de kwaliteitsafspraken opgenomen dat de kennis van leerlingen over democratische principes en maatschappelijke basiswaarden in 2016 toeneemt (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafspraken is een meetbare indicator opgenomen, zie tabel 5. Echter, er is enkel een basiswaarde bekend, de eerst volgende realisatiewaarde zal pas in 2017 bekend worden. Door het ontbreken van een realisatiewaarde is het niet mogelijk om uitspraken te doen over de beweging op basis van de gebruikte bron.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Burgerschap	Aandeel leerlingen dat de burgerschap competenties voldoende beheerst. ⁶	57% (2009)	>57% (2016)	-

Tabel 5. Indicator burgerschap

Ondanks het ontbreken van een realisatiewaarde zijn er enkele indicaties bekend die veronderstellen dat er sprake is van een positieve beweging. Uit het Onderwijsverslag 2014-2015 (2016) is gebleken dat 90% van de scholen een visie heeft ontwikkeld op het aan te bieden burgerschapsonderwijs. Het merendeel blijkt deze visie ook te hebben uitgewerkt in concrete plannen. Dit geeft een indicatie dat sprake is van een positieve beweging. In het Onderwijsverslag wordt wel de kanttekening geplaatst dat veel scholen de plannen voor burgerschapsonderwijs onvoldoende planmatig inzetten en evalueren. Hierdoor is er weinig zicht op de daadwerkelijke burgerschapsvaardigheden van leerlingen (Staat van het Onderwijs – Onderwijsverslag 2014-2015, 2016). Tevens kunnen scholen lid worden van de Alliantie Burgerschap. In dit landelijke samenwerkingsverband zetten scholen, kennisorganisaties, onderwijsorganisaties en de Inspectie van het Onderwijs zich in om de burgerschapsvaardigheden van leerlingen te vergroten. Op de deelnemende scholen is het wel mogelijk de burgerschapsvaardigheden van de leerlingen te meten. Van de in totaal 6.526 leerlingen op deze deelnemende scholen blijkt meer dan 70% van de vmbo-leerlingen en meer dan 80% van de havo/vwo-leerlingen te beschikken over burgerschapsvaardigheden. Ook dit geeft een indicatie van een positieve beweging rondom de burgerschapscompetenties van leerlingen (Staat van het Onderwijs - Onderwijsverslag 2014-2015, 2016). Echter, hierbij moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de meting gebaseerd is op leerlingen van scholen die zich in het bijzonder inzetten voor burgerschapsvaardigheden. Mogelijk geeft dit een vertekend beeld.

5.1.5 Loopbaan oriëntatie en -begeleiding (LOB)

Om leerlingen zo goed mogelijk voor te bereiden op het vervolgonderwijs wordt van de scholen gevraagd de leerlingen gericht te begeleiden. Loopbaanoriëntatie en -begeleiding wordt gezien als een belangrijke factor om de loopbaan van leerlingen te verbeteren. In het sectorakkoord is de kwaliteitsafspraken opgenomen dat scholen ervoor zorgen dat loopbaan oriëntatie en -begeleiding beter in de school wordt verankerd (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze afspraken is geen meetbare

⁶ Dashboard Sectorakkoord VO, 2015.

indicator opgenomen. Voor een indicatie over de voortgang op deze kwaliteitsafspraken is het Onderwijsverslag 2014-2015 (2016) gebruikt.

Uit het Onderwijsverslag (2016) blijkt dat bijna driekwart van de scholen een visie heeft op loopbaan oriëntatie en –begeleiding (LOB) van leerlingen en deze visie is vastgelegd in beleidsdocumenten of uitgewerkt in concrete plannen. Van de overige scholen is helaas niet bekend waarom deze visie ontbreekt. Tevens blijkt uit onderzoek dat scholen veel samenwerken met het vervolgonderwijs en de vervolgopleidingen, ter verbetering van LOB. Zo worden leerlingen in de gelegenheid gesteld een dagje mee te lopen bij een bedrijf of studie. Daarnaast ontstaan ook nieuwe vormen van loopbaanoriëntatie of –begeleiding zoals leerlingen die onderbouw les krijgen in persoonlijkheidsontwikkeling (Staat van het Onderwijs - Onderwijsverslag 2014-2015, 2016). Kortom, er kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de scholen de kwaliteitsafspraken is nagekomen en er dus sprake is van een positieve beweging.

5.1.6 Plusdocument

Om een beter beeld te vormen van de brede ontwikkeling van leerlingen en de wijze waarop zij zich voorbereiden op hun toekomst, kunnen scholen een plusdocument meegeven bij de eindexamen's. In dit document wordt inzichtelijk gemaakt welke vaardigheden en competenties de leerling heeft getoond gedurende de opleiding (VO-magazine 4, 2016). Het doel van het plusdocument is dat het vervolgonderwijs of het bedrijfsleven zo een beter beeld heeft van de capaciteiten en vaardigheden van de leerling. Ook dient het als een persoonlijk profiel en als start van het CV van de leerling. Om ervoor te zorgen dat scholen daadwerkelijk het Plusdocument meegeven, is de kwaliteitsafspraken gemaakt dat de sector vanaf schooljaar '15/'16 het Plusdocument meegeeft (Sectorakkoord VO, 2014). Hiervoor is geen meetbare indicator opgenomen.

Uit bronnen van de VO-raad blijkt dat inmiddels een derde van de scholen een plusdocument aanbiedt aan leerlingen. Dit kan mogelijk een indicatie geven dat er draagvlak is onder scholen. Echter, het document heeft pas echt waarde wanneer het van invloed is op de toegang tot het vervolgonderwijs of tot het bedrijfsleven. Het is momenteel nog niet mogelijk daar uitspraken over te doen. Het plusdocument kan immers pas vanaf dit jaar meegegeven worden (VO-magazine 4, 2016). Er kan dus gesproken worden over een licht positieve beweging op deze kwaliteitsafspraken.

5.1.7 Doorstroom voortgezet onderwijs – vervolgonderwijs

Om zo goed mogelijk zicht te hebben op de overgang van het voortgezet onderwijs naar het vervolgonderwijs is de kwaliteitsafspraken opgenomen over de tevredenheid van leerlingen over de voorbereidingen op het vervolgonderwijs. Hierbij gaat het niet om de benodigde kennis maar om de (studie)vaardigheden die leerlingen nodig hebben. Door beter zicht te krijgen op de vaardigheden waar leerlingen zich onvoldoende op voorbereiden, kunnen scholen zorgen voor een betere aansluiting met het vervolgonderwijs (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafspraken is een meetbare indicator opgenomen. Tot op heden is er geen bron beschikbaar om hier uitspraken over te doen, zie tabel 6. Het is dan ook niet mogelijk om uitspraken te doen over de beweging op deze kwaliteitsafspraken.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Doorstroom VO – vervolgonderwijs	Aandeel tevreden oud-leerlingen over de voorbereiding op het vervolgonderwijs.	Nog in ontwikkeling		

Tabel 6. Indicator doorstroom VO-vervolgonderwijs

5.1.8 Leerlingendaling

Momenteel is sprake van een afname van het aantal leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs hebben bijna 70% van de gemeenten tot 2025 te maken met een leerlingendaling (Tot 2025 leerlingendaling in het voortgezet onderwijs, 2016). Deze afname heeft grote gevolgen. Niet alleen kan de onderwijskwaliteit in het geding komen. Voor sommige onderwijsinstellingen geldt zelfs dat ze moeten sluiten door het teruglopende aantal leerlingen (Gevolgen van leerlingendaling, 2016). Om te voorkomen dat leerlingen niet meer in de gelegenheid zijn in de regio het gewenste onderwijs te volgen is de afspraak gemaakt dat VO-besturen met elkaar en andere relevante ketenpartners afspraken maken over de instandhouding van gevarieerd en thuisnabij onderwijs (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafspraken is geen meetbare indicator opgenomen.

Om een beeld te krijgen van de ontwikkelingen rondom leerlingendaling in het voortgezet onderwijs heeft onafhankelijk onderzoeksinstituut Oberon (2016) eind 2015 een quick scan uitgevoerd. In deze scan is schoolbesturen gevraagd of zij een plan hebben hoe om te gaan met leerlingendaling. Van de 118 bevroegde schoolbesturen heeft 66% aangegeven een plan te hebben. Ook heeft 54% van de schoolbesturen aangegeven dat zij op regionaal niveau gesprekken voeren over leerlingendaling en is 17% van de schoolbesturen van plan deze gesprekken te gaan voeren. Deze schoolbesturen zijn voornamelijk afkomstig uit de regio's waar de problematiek rondom leerlingendaling het grootst is. Voor de schoolbesturen uit regio's waar leerlingendaling in mindere mate van invloed is geven schoolbesturen aan dat de gesprekken met medebestuurders en ketenpartners van minder groot belang zijn (Leerlingendaling, 2016). Hieruit kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een positieve beweging op de kwaliteitsafspraken.

5.1.9 Passend onderwijs

Om ervoor te zorgen dat voor ieder kind een passende onderwijsvorm beschikbaar is, is in het sectorakkoord twee kwaliteitsafspraken opgenomen waar scholen en schoolbesturen de verantwoordelijkheid voor dragen. De eerste afspraak is dat scholen in het voortgezet onderwijs zorgen dat geen enkel kind langer dan drie maanden thuiszit zonder passend onderwijsaanbod. Oftewel, zij dragen de verantwoordelijkheid voor het tegengaan van verzuim (Sectorakkoord VO, 2014). Verzuim van leerlingen is onder te verdelen in twee soorten. Zo kunnen leerlingen wel staan ingeschreven op een school maar voor langere tijd niet naar school gaan (relatief verzuim). Of leerlingen kunnen niet staan ingeschreven op een school en kunnen daarom voor een langere periode geen onderwijs volgen (absoluut verzuim) (Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters, 2016). Voor deze eerste kwaliteitsafspraken is een meetbare indicator opgenomen. Bij deze indicator wordt enkel gekeken naar het absoluut verzuim en het relatief verzuim van langer dan drie maanden. In tabel 7 is de beweging op deze indicator zichtbaar.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Passend onderwijs	Aandeel thuiszittende leerlingen dat drie of meer maanden thuiszit zonder passend onderwijsaanbod. ⁷	0,17% (2014-2015)	0% (2020)	-

Tabel 7. Indicator passend onderwijs

In het schooljaar 2014-2015 was het aandeel thuiszittende leerlingen 0,17%. Hiermee lijkt de streefwaarde van 0% zo goed als gehaald. Toch gaat het hier om meer dan 1500 leerlingen in het voortgezet onderwijs die langer dan drie maanden geen onderwijs krijgen. Tevens laten andere cijfers een wisselend beeld zien. Een positieve ontwikkeling is dat het absolute verzuim in vergelijking met het jaar ervoor is afgenomen. Daarentegen is er geen daling zichtbaar in het langdurige relatieve verzuim. Deze ontwikkelingen gelden voor de leerlingen van 5 tot 18 jaar. Helaas is het niet mogelijk om enkel een beeld voor de vo-leerlingen te geven (Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters, 2016).

Om ook de laatste groep thuiszitters terug te leiden naar school, heeft het ministerie van OCW in het voorjaar van 2016 een landelijk thuiszitterspact opgesteld. Hierin hebben belanghebbende partijen samen met het ministerie van OCW en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, resultaatafspraken gemaakt voor 2016. Daarnaast hebben de samenwerkingsverbanden een grote invloed in de aanpak van thuiszitters. De oplossingen voor de problemen van thuiszitters moeten immers op regionaal niveau worden opgelost (Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters, 2016). In 2015 is onderzoek gedaan naar de wijze waarop samenwerkingsverbanden omgaan met de verzuimproblematiek. Het bleek dat samenwerkingsverbanden al goed in gesprek zijn met gemeentes en partners om verzuim tegen te gaan. Er wordt voldoende kennis uitgewisseld en in veel gevallen van elkaar geleerd. Desalniettemin hebben de samenwerkingsverbanden de tijd nodig om plannen in de praktijk uit te werken. Dit kan een reden zijn dat er nog geen zichtbare resultaten zijn geboekt (Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters, 2016). Kortom, er is sprake van een lichte positieve beweging op de kwaliteitsafpraak.

De inzet van regionale samenwerkingsverbanden sluit aan bij de tweede kwaliteitsafpraak over passend onderwijs. Deze afspraak schrijft voor dat vo-scholen zorgdragen voor een warme overdracht van kwetsbare leerlingen (LWOO leerlingen) naar het vervolgonderwijs. Door de invoering van de wet passend onderwijs op 1 augustus 2014 hebben scholen de verantwoordelijkheid gekregen om extra ondersteuning te bieden aan leerlingen die dit nodig hebben. Om dit te realiseren zijn regionale samenwerkingsverbanden opgesteld. De afgelopen jaren is binnen de samenwerkingsverbanden hard gewerkt aan het opstellen van ondersteuningsplannen. Het kost echter tijd voordat deze ondersteuningsplannen zijn omgezet in actieplannen. Het afgelopen jaar heeft de Inspectie van het Onderwijs onderzoek gedaan naar de functionaliteit van de samenwerkingsverbanden. Hieruit bleek dat voor bijna alle actieplannen kleine aanpassingen nodig waren voordat zij functioneel konden worden. Volgens de Inspectie hebben de samenwerkingsverbanden dit goed opgepakt en zijn na het verwerken van de opmerkingen bijna alle ondersteuningsplannen goedgekeurd (Passend onderwijs – Achtste voortgangsrapportage december 2015). Door deze beweging is aannemelijk dat op een later moment de resultaten zichtbaar worden. Er kan dan ook gesproken worden over een lichte positieve beweging.

⁷ Cijfers Leerplicht en aanpak thuiszitters, 2016.

5.2 Professionele scholen

Onder de tweede hoofdlijn professionele scholen vallen 13 thema's waar scholen en schoolbesturen verantwoordelijk voor zijn. Te weten; professionele leercultuur, masteropgeleide leraren, academische opleidingsscholen, vaardigheden leraren, ICT-vaardigheden leraren, begeleiding startende leraren, actuele beroepspraktijk vmbo, Lerarenregister, bevoegde leraren, schoolleidersregister, professionalisering schoolleiders, code goed bestuur en professionalisering schoolbestuurders. Hieronder wordt per thema de beweging toegelicht.

5.2.1 Professionele leercultuur

In een school als lerende organisatie leren leerlingen niet alleen meer, maar zorgen ook de leraren voor een continue verbetering van de onderwijskwaliteit. Zij krijgen de ruimte en ondersteuning om te werken aan hun talenten en professionalisering. Om dit te bereiken is de kwaliteitsafspraken opgenomen dat schoolbesturen zorgen voor de randvoorwaarden om de ervaren ontwikkel- en professionaliseringsruimte van leraren te versterken. Dit kan onder andere door een structurele ontmoeting te organiseren waarbij schoolbestuurders, schoolleiders en leraren met elkaar in dialoog kunnen. Daarnaast doen schoolbesturen onderzoek naar de tevredenheid van het gevoerde personeelsbeleid (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafspraken is geen meetbare indicator opgenomen.

Om een indicatie te kunnen geven over de beweging op deze indicator kan worden gekeken naar de waardering van schoolbestuurders, schoolleiders en leraren over het gevoerde personeelsbeleid. Uit het onderzoek *Onderwijs Werkt!* (2015) blijkt dat schoolbesturen, schoolleiders en leraren door de jaren heen minder tevreden zijn geworden over het gevoerde personeelsbeleid. Leraren zijn op hun beurt veelal minder tevreden over het personeelsbeleid dan schoolbestuurders en schoolleiders (*Onderwijs Werkt!*, 2015). Dit geeft een indicatie dat men minder tevreden is over de ruimte die zij krijgen om zich te ontwikkelen, dus dat er sprake is van een negatieve beweging op de kwaliteitsafspraken. Daarnaast is wel een stijging zichtbaar van het aantal leraren dat aangeeft een personeelsgesprek te voeren. In 2015 had 68,9% minimaal één keer per jaar een personeelsgesprek. In 2013 was dit 65%. De tevredenheid over deze personeelsgesprekken van zowel schoolleiders als leraren is in de afgelopen jaren gelijk gebleven (*Onderwijs Werkt!*, 2015). Dit weegt echter onvoldoende op tegen de tevredenheid van leraren over het gevoerde HRM-beleid. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er een licht negatieve beweging zichtbaar is op deze kwaliteitsafspraken.

5.2.2 Masteropgeleide leraren

De kwaliteit van het onderwijs kan worden verbeterd door het vergroten van het aandeel masteropgeleide leraren. Niet alleen zorgen zij voor een verbetering van de prestaties van leerlingen. Ook de rest van het lerarenteam heeft baat bij masteropgeleide leraren: gezamenlijk ontstaat een verbetering van de leercultuur op een school. Door de aankomende vergrijzing zal een grote groep masteropgeleide leraren het onderwijs verlaten. In het sectorakkoord, maar ook in de lerarenagenda, is in het bijzonder aandacht besteed aan het behoud van masteropgeleide leraren (Sectorakkoord VO, 2014; De Lerarenagenda, 2013). Zo is de ambitie dat in 2020 50% van alle leraren een masteropleiding heeft afgerond en 80 tot 85% van de leraren in de bovenbouw van het vwo. De kwaliteitsafspraken is uitgewerkt in meetbare indicatoren. Zie tabel 8 voor de voortgang op de indicator.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Masteropgeleide leraren	Aandeel leraren met een afgerond hbo of masteropleiding in het voortgezet onderwijs. ⁸	33% (2013)	50% (2020)	33% (2014)
	Aandeel wo-master opgeleide leraren in de bovenbouw van het vwo. ⁹	53% (2013)	80-85% (2020)	54% (2014)

Tabel 8. Indicatoren masteropgeleide leraren

Uit tabel 8 is te concluderen dat er geen beweging zichtbaar is op de indicator. Het ministerie van OCW heeft de afgelopen jaren verschillende instrumenten ingezet om het aandeel masteropgeleide docenten te vergroten. Zo is er de Lerarenbeurs die leraren financieel ondersteunt om een master te volgen. Uit evaluatieonderzoek van de Lerarenbeurs is gebleken dat leraren vooral uit intrinsieke motivatie kiezen om een master te volgen. In deze intrinsieke motivatie blijkt nog veel ruimte voor verbetering te zijn. Daarnaast ervaren leraren belemmeringen in de tijdsinvestering die zij moeten doen om een master te volgen. Ook de combinatie met de privésituatie en de financiering van een master zorgen ervoor dat er maar beperkt gebruikt wordt gemaakt van de Lerarenbeurs. Dit laatste is een bijzondere conclusie. De Lerarenbeurs zou juist de financieringsproblematiek moeten oplossen. Dit geeft mogelijk een indicatie dat het doel van het instrument niet duidelijk gecommuniceerd is. Ook ervaren leraren die wel deelnemen aan de Lerarenbeurs belemmeringen in tijd om de opleiding en het werk goed te kunnen combineren (Lerende Leraren, 2015). Het ministerie van OCW geeft aan dat er voor het behalen van de doelstelling een belangrijke taak is weggelegd voor scholen en schoolbesturen. Door in het HRM-beleid ruimte te bieden voor professionalisering kan het een positieve uitwerking hebben op het aandeel masteropgeleide leraren (Tweede voortgangsrapportage Lerarenagenda, 2015).

5.2.3 Academische opleidingsscholen

Ter versterking van de leercultuur op scholen zien het ministerie van OCW en de VO-raad een belangrijke rol weggelegd voor de academische opleidingsscholen. Academische opleidingsscholen zijn samenwerkingsverbanden van lerarenopleidingen en scholen uit het primair en voortgezet onderwijs. Binnen deze samenwerkingsverbanden worden toekomstige leraren opgeleid waarbij zij een groot gedeelte van de tijd ervaring op doen op de werkplek. Hierdoor worden zowel nieuwe als aanwezige leraren geprofessionaliseerd (Project steunpunt opleidingsscholen, 2016). Om een impuls te geven aan het opleiden van de leraren op de werkvloer is in het sectorakkoord de kwaliteitsafspraken opgenomen dat het aantal opleidingsplaatsen in 2020 met minimaal 2200 en maximaal 4000 toeneemt. Het creëren van extra opleidingsplaatsen kan door de bestaande opleidingsscholen verder uit te breiden of nieuwe opleidingsscholen te ontwikkelen (Sectorakkoord VO, 2014). Hiervoor is een meetbare indicator opgenomen. In tabel 9 is de beweging op deze indicator zichtbaar gemaakt.

⁸ Dashboard sectorakkoord vo, 2015.

⁹ Dashboard sectorakkoord vo, 2015.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Academische opleidingsscholen	Aantal structurele opleidingsplaatsen. ¹⁰	5.829 (2013-2014)	Toename van 2200-4000 opleidingsplaatsen in 2020	6.009 (2014-2015)

Tabel 9. Indicator academische opleidingsscholen

Uit tabel 9 is af te lezen dat een lichte stijging zichtbaar is van het aantal opleidingsplaatsen. Deze beweging is echter niet voldoende om de uiteindelijke streefwaarde te behalen. In 2015 waren er vanuit het ministerie van OCW 9 plekken te vergeven voor nieuwe opleidingsscholen. Door de ondermaatse kwaliteit van de aanvragen zijn maar 7 plekken toegekend van de 20 binnengekomen aanvragen. Mogelijk kan de korte voorbereidingstijd voor deze aanvraag de reden zijn. In een gesprek met een beleidsmedewerker van de het ministerie van OCW is aangegeven dat door scholen onderschat wordt wat nodig is om een goede aanvraag te schrijven. Een speciale beoordelingscommissie heeft de aanvragers advies gegeven hoe zij de aanvragen kunnen verbeteren en heeft hen voorgesteld in 2016 opnieuw een aanvraag in te dienen.

Ook hebben de VO-raad en PO-raad een gezamenlijk steunpunt opleidingsscholen opgericht. Dit steunpunt ondersteunt nieuwe en bestaande opleidingsscholen bij de onderlinge samenwerking en professionalisering van de leraren (Steunpunt opleidingsscholen PO/VO, 2016). Ook bieden zij ondersteuning aan potentiële aanvragers. Het steunpunt signaleerde dat veel aanvragers nog een jaar gewacht hebben met het indienen van de aanvraag om zich beter te kunnen voorbereiden. Gezien deze ontwikkelingen wordt er in het aankomende jaar een toename in aanvragen verwacht en daarmee een toename van het aantal opleidingsplaatsen. Kortom, er is sprake van een licht positieve beweging op de kwaliteitsafpraak.

5.2.4 Vaardigheden leraren

Om te komen tot een kwaliteitsverbetering in het onderwijs, is een belangrijke rol weggelegd voor de leraren. Leraren behoren dan ook over voldoende algemeen didactische en differentiatievaardigheden te beschikken. Dit stelt hen in staat om de talenten van leerlingen te ontdekken en hen uitdagend onderwijs aan te bieden. Om de vaardigheden van leraren extra te versterken is de kwaliteitsafpraak opgenomen dat schoolbesturen en scholen extra inzetten op het versterken van deze vaardigheden (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafpraak zijn twee meetbare indicatoren opgenomen. In tabel 10 is de beweging op deze indicator zichtbaar gemaakt.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Vaardigheden leraren	Aandeel leraren dat de algemeen didactische vaardigheden beheerst. ¹¹	74% (2013)	100% (2020)	72% (2014) 67% (2015)
	Aandeel leraren dat de differentiatievaardigheden beheerst. ¹²	32% (2013)	100% (2020)	34% (2014) 33% (2015)

Tabel 10. Indicatoren vaardigheden leraren.

¹⁰ Dashboard sectorakkoord vo, 2015

¹¹ Staat van het Onderwijs – Onderwijsverslag 2014-2015, 2016.

¹² Staat van het Onderwijs – Onderwijsverslag 2014-2015, 2016.

Voor het aandeel leraren dat de algemeen didactische vaardigheden beheerst is de afgelopen jaren een daling zichtbaar ten opzichte van de nulmeting. Voor het aandeel leraren dat de differentiatievaardigheden beheerst is in het afgelopen jaar een lichte toename zichtbaar ten opzichte van de nulmeting maar evengoed is dit wel een daling ten opzichte van het voorgaande jaar. Deze dalingen zijn vrij bijzonder aangezien er vanuit wordt gegaan dat wanneer leraren de vaardigheden beheersen, zij deze in het volgend jaar behouden. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap geeft aan dat voor het behalen van de kwaliteitsafspraken een stevige inzet nodig is van schoolbestuurders, schoolleiders en leraren. Scholen en schoolbesturen dienen een leer- en verbetercultuur te creëren waarin leraren inzien wat het belang is van het beheersen en toepassen van deze vaardigheden. Dit is tot op heden onvoldoende het geval (Tweede voortgangsrapportage Lerarenagenda, 2015). Ondanks de lichte toename in de differentiatievaardigheden ten opzichte van de nulmeting kan er gesproken worden over de negatieve beweging op de kwaliteitsafspraken. Dit vanwege de relatief sterke afname van het aandeel leraren dat de algemeen didactische vaardigheden beheerst, gecombineerd met de lichte daling van het aandeel leraren dat de differentiatievaardigheden beheerst in 2015 ten opzichte van 2014. De algemeen didactische vaardigheden worden gezien als basis voor de beheersing van de differentiatievaardigheden. Een sterke daling in het aandeel leraren dat de algemeen didactische vaardigheden beheerst verkleint dan ook de mogelijkheid op een toename in het aandeel leraren dat de differentiatievaardigheden beheerst.

5.2.5 ICT-vaardigheden leraren

In toenemende mate worden ICT middelen ingezet binnen het onderwijs. Dit vraagt van leraren dat zij beheersen over voldoende basiskennis en vaardigheden op het gebied van ICT en e-didactiek. Om deze kennis te versterken is in het sectorakkoord ingezet op het versterken van de ICT-kennis en vaardigheden (Sectorakkoord VO, 2014). Voor deze kwaliteitsafspraken zijn een tweetal meetbare indicatoren opgenomen. In tabel 11 is de voortgang op deze indicatoren in beeld gebracht.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
ICT-vaardigheden leraren	Aandeel leraren met voldoende ICT basisvaardigheden. ¹³	80% (2013)	100% (2020)	78% (2015)
	Aandeel leraren met voldoende ICT didactische vaardigheden. ¹⁴	53% (2013)	100% (2020)	46% (2015)

Tabel 11. Indicatoren ICT-vaardigheden leraren

Uit tabel 11 en het onderzoek van Kennisnet blijkt dat de ICT basis- en differentiatievaardigheden van leraren het afgelopen jaar zijn afgenomen. In deze meting worden de vaardigheden beoordeeld door de managers (Vier in balans-monitor, 2015). Een mogelijke oorzaak voor deze afname kan zijn dat managers door de jaren heen de ICT-vaardigheden van leraren kritischer zijn gaan beoordelen, vanwege het toenemende belang van ICT in de klas. Dit beeld wordt versterkt door de VO2020 scan, een enquête van de VO-raad om de vorderingen op de afspraken uit het sectorakkoord inzichtelijk te maken. Hieruit bleek dat 85% van de scholen digitaal lesmateriaal inzet om maatwerk te bieden aan de leerlingen. Dit vraagt immers ook om leraren die de ICT-vaardigheden beheersen. Daarnaast geeft 65% van de schoolleiders aan de ontwikkeling van ICT kennis en vaardigheden te hebben opgenomen

¹³ Vier in balans-monitor 2015, 2015.

¹⁴ Vier in balans-monitor 2015, 2015.

in hun professionaliseringsplan. Deze ontwikkelingen tonen niet alleen aan dat ICT-vaardigheden van leraren steeds belangrijker worden. Ook toont het aan dat schoolleiders wel degelijk aandacht besteden aan het ontwikkelen van deze vaardigheden. Om te komen tot een positieve beweging zijn al verschillende acties uitgezet. Zo kunnen scholen deelnemen aan Leerlabs waarin zij kunnen werken aan gepersonaliseerde vraagstukken waarin een ICT component verwerkt zit. Door deze ontwikkelingen verwacht het ministerie van OCW vanaf 2017 een trendbreuk in het aandeel leraren dat de ICT-vaardigheden beheerst (Dashboard sectorakkoord, 2015). Tot nu toe is er sprake van een lichte negatieve beweging op deze kwaliteitsafspraken.

5.2.6 Begeleiding startende leraren

In het sectorakkoord is extra aandacht gegeven aan de begeleiding van startende leraren. Niet alleen omdat hiermee de uitval van startende leraren zal afnemen. Ook draagt het bij aan de bekwaamheid en professionalisering van leraren. Om deze reden is de kwaliteitsafspraken opgenomen dat schoolbesturen ervoor verantwoordelijk zijn dat alle startende leraren een inwerk- en begeleidingsprogramma volgen. Voor deze indicator is een meetbare indicator opgenomen. In tabel 12 is de beweging op deze indicator zichtbaar.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Begeleiding startende leraren	Aandeel startende leraren dat begeleiding krijgt vanuit de school. ¹⁵	87% (2013)	100% (2020)	88% (2014)

Tabel 12. Indicator begeleiding startende leraren

In 2014 was een lichte stijging zichtbaar van de startende leraren die een inwerk- of begeleidingsprogramma hebben gevolgd. Dit toont aan dat bijna alle startende leraren begeleiding krijgen. Uit onderzoek naar de begeleiding van startende leraren blijkt dat zij vooral deelnemen aan intervisiegroepen en begeleidingsprogramma's. Daarnaast blijkt dat bijna 70% van de begeleide startende leraren deelneemt aan meerdere begeleidingsactiviteiten (Loopbaanmonitor 2015 – Begeleiding startende leraren, 2015). Dit wekt de indruk dat de begeleiding die zij krijgen van goede aard is. Om ook de laatste 12% van de startende leraren begeleiding te bieden heeft het ministerie van OCW het project 'Begeleiding Startende Leraren' gestart. Scholen kunnen hier subsidie aanvragen voor het begeleiden van startende leraren. In 2015 heeft 34% van de scholen gebruik gemaakt van deze subsidie, wat ervoor heeft gezorgd dat 1000 startende leraren zijn begeleid (Dashboard sectorakkoord, 2015). Al met al kan gesproken worden van een positieve beweging op deze indicator.

5.2.7 Kennis beroepspraktijk vmbo

In het najaar van 2016 worden veranderingen doorgevoerd binnen het vmbo. In de leerjaren 3 en 4 van de beroepsgerichte leerwegen wordt er vanaf dat moment gewerkt met een tiental profielen. Momenteel kunnen leerlingen nog kiezen uit ruim 30 profielen. Niet alleen zorgt dit voor een betere aansluiting tussen het vmbo en het mbo. Ook is het voor de scholen makkelijker om de vormgeving van het onderwijs te organiseren (Vernieuwing vmbo, 2016). Om als leraar (bevoegd) les te kunnen geven in deze nieuwe profielvakken vraagt dit om bijscholing. In het sectorakkoord zijn een drietal kwaliteitsafspraken opgenomen gericht op de kennis van leraren in het vmbo over deze nieuwe profielen. De eerste afspraak is dat in 2017 de helft en in 2020 alle vmbo leraren kennis van de

¹⁵ Loopbaanmonitor, 2015.

actuele beroepspraktijk en opleidingsmogelijkheden hebben. Voor deze kwaliteitsafspraken is een meetbare indicator opgenomen. Echter, de nulmeting van deze indicator wordt pas in het najaar van 2016 uitgevoerd, zie tabel 13. Daarnaast is de kwaliteitsafspraken gemaakt dat vmbo-scholen en leraren gebruik maken van het aanbod aan advisering en ondersteuning, zodat de programma's beleidsrijk ingevoerd kunnen worden. Tevens is afgesproken dat vmbo-scholen een uitwisselingsprogramma hebben tussen leraren, het bedrijfsleven en het mbo. Voor deze twee kwaliteitsafspraken zijn geen meetbare indicatoren opgenomen (Sectorakkoord VO, 2014).

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Actuele beroepspraktijk vmbo	Aandeel vmbo-docenten dat beschikt over voldoende kennis van de actuele beroepspraktijk en de opleidingsmogelijkheden hierover in het vervolgonderwijs.	Nog in ontwikkeling	50% in 2017 100% in 2020	

Tabel 13. Indicator actuele beroepspraktijk vmbo

Om leraren zo goed mogelijk te ondersteunen bij de nieuwe profielen waarin zij vanaf september 2016 in les gaan geven, is vanaf februari 2016 de site www.bijtscholingvmbo.nl in het leven geroepen. Leraren kunnen (bijna) geheel kosteloos deelnemen aan deze bijscholing. Hierin leren zij meer over de nieuwe onderwerpen die in de vernieuwde profielen zijn ondergebracht. Naast de profiel specifieke bijscholing is het ook mogelijk om profiel overstijgende bijscholing te volgen zoals bijscholing in loopbaan oriëntatie en –begeleiding voor leerlingen. Doordat deze ondersteuning pas recentelijk is aangeboden aan leraren, is het nog niet mogelijk uitspraken te doen over mogelijke kennis van leraren. Ondanks dat kan er wel gesproken worden van een lichte positieve beweging. Er is immers wel het nodige in gang gezet om de kwaliteitsafspraken in de toekomst te halen.

5.2.8 Lerarenregister

Ter versterking van de continue professionele ontwikkeling van leraren is het Lerarenregister ontwikkeld. Dit register is een initiatief van de beroepsgroep zelf en maakt openbaar wat de bevoegd- en bekwaamheden van leraren zijn. Ook toont het hoe zij werken aan hun bevoegdheden. In april 2016 is het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer gestuurd om wettelijk verplicht te stellen dat leraren zich inschrijven in het register. Vermoedelijk is het register daarmee vanaf 2017 wettelijk verankerd (Lerarenregister wordt wettelijk verankerd, 2016). In het sectorakkoord is de kwaliteitsafspraken opgenomen dat in 2017 alle leraren zich moeten hebben ingeschreven in het Lerarenregister. Voor deze kwaliteitsafspraken is een meetbare indicator opgenomen. Zie tabel 14 voor de beweging.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Lerarenregister	Aandeel leraren dat zich heeft geregistreerd in het Lerarenregister. ¹⁶	3,4% (2013)	100% (2017)	7,4% (2014) 12,1% (2015) 17 % (2016)

Tabel 14. Indicator Lerarenregister

¹⁶ Dashboard sectorakkoord vo, 2015.

Tot op heden is elk jaar een toename zichtbaar van het aandeel leraren dat zich heeft ingeschreven in het register, maar moet er nog een flinke slag gemaakt worden om de streefwaarde te behalen. Door de mogelijke wettelijke verplichting van het register kan het aandeel fors gaan toenemen. Uit het onderzoek van Onderwijs Werkt! bleek dat de bekendheid van het Lerarenregister de afgelopen jaren is toegenomen. Een kanttekening is wel dat de bekendheid minder is onder startende leraren. Leraren met een masteropleiding zijn veelal wel bekend met het register (Onderwijs Werkt!, 2015). Al met al kan geconcludeerd worden dat sprake is van een licht positieve beweging op deze kwaliteitsafspraken.

5.2.9 Bevoegdheden leraren

Uit onderzoek is gebleken dat lessen die gegeven worden door daartoe bevoegde leraren zorgen voor een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. In het Nationale onderwijsakkoord is daarom de kwaliteitsafspraken al opgenomen dat in 2017 alle lessen moeten worden gegeven door daartoe bevoegde leraren. In het sectorakkoord is deze kwaliteitsafspraken vertaald naar de opgave voor scholen en schoolbesturen om de onbevoegde leraren te stimuleren om de juiste bevoegdheid te halen. Deze kwaliteitsafspraken is omgezet in twee meetbare indicatoren (Sectorakkoord VO, 2014). In tabel 15 is de voortgang op deze indicatoren zichtbaar. Daarnaast is ook de kwaliteitsafspraken opgenomen dat de VO-sector de bevoegdheidsgegevens beter inzichtelijk maakt. Voor deze kwaliteitsafspraken is geen meetbare indicator opgenomen.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Bevoegdheden leraren	Aandeel bevoegde leraren. ¹⁷	91,3% (2013)	100% (2017)	94,8% (2014)
	Aandeel lessen dat wordt gegeven door daartoe bevoegde en benoembare leraren. ¹⁸	84,1% (2013)	100% (2017)	94,4% (2014)

Tabel 15. Indicatoren bevoegdheden leraren

In 2014 is een stijging zichtbaar van het aandeel lessen dat gegeven wordt door daartoe bevoegde leraren. Uit het plan van aanpak “Tegengaan onbevoegd lesgeven (2016)” wordt aangegeven dat het geen makkelijke opgave is om alle lessen te laten geven door daartoe bevoegde leraren. Om dit voor elkaar te krijgen heb je immers ook te maken met het aanbod op de arbeidsmarkt. Het ministerie van OCW probeert waar mogelijk wet- en regelgeving aan te passen om onduidelijkheden en moeilijkheden over het verkrijgen van een bevoegdheid te voorkomen. Door de Lerarenbeurs bieden zij leraren de mogelijkheid een opleiding te volgen om zo bevoegd te worden (Verdiepende analyse onbevoegd lesgeven, 2016). Maar ook scholen en schoolbesturen blijken hard bezig te zijn om de doelstelling te behalen. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijken scholen veelvuldig afspraken te maken over bevoegdheden in de cao’s en bieden zij leraren de mogelijkheid om hun bevoegdheden te behalen. Zo waren er in 2015 3.000 leraren die via de Lerarenbeurs hun bevoegdheid gehaald hebben. Om de streefwaarde uiteindelijk te behalen moet nog wel een slag worden gemaakt. In het plan van aanpak “Tegengaan onbevoegd lesgeven (2016)” zijn dan ook verschillende acties uitgezet om leraren hun bevoegdheid alsnog te laten halen. Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor de lerarenopleidingen. Zij kunnen immers zorgen voor een betere afstemming tussen de vraag en het aanbod van bevoegde leraren. Of de uiteindelijk doelstelling van

¹⁷ IPTO: bevoegdheden en vakken in het vo, 2016.

¹⁸ IPTO: bevoegdheden en vakken in het vo, 2016.

100% behaald wordt is de vraag. Maar in ieder geval zijn er grote stappen gemaakt. Er kan dan ook gesproken worden over een positieve beweging op de kwaliteitsafpraak.

Voor de kwaliteitsafpraak dat de vo-sector de bevoegdheidsgegevens beter inzichtelijk maakt en gebruikt bij het tegengaan van onbevoegd lesgeven is er de verankering van de bevoegdheidsgegevens in het Lerarenregister. Er is dus een middel dat de bevoegdheidsgegevens beter inzichtelijk maakt, maar zoals is terug te zien bij de beweging op de kwaliteitsafpraak over het Lerarenregister, heeft momenteel slechts 17% van de leraren zich ingeschreven. De verwachting is dat door met het wettelijk verplicht stellen van het Lerarenregister het aandeel inschreven leraren fors toeneemt. Al met al kan er gesproken worden van een licht positieve beweging op deze indicator.

5.2.10 Schoolleidersregister

Voor kwalitatief goed onderwijs zijn ook professionele schoolleiders nodig. In het sectorakkoord is de kwaliteitsafpraak opgenomen dat ook zij moeten werken aan hun professionalisering (Sectorakkoord VO, 2014). Om meer zicht te krijgen op de bevoegdheden van de schoolleiders is op 31 maart 2016 het schoolleidersregister operationeel geworden. Schoolleiders zijn zelf verantwoordelijk voor de registratie in het register. Door registratie maken zij niet alleen hun bevoegdheden en professionalisering inzichtelijk. Ook biedt het hen de mogelijkheid andere schoolleiders te ontmoeten en ervaringen te delen (Schoolleidersregister vo, 2016). Voor deze kwaliteitsafpraak is geen meetbare indicator opgenomen.

Doordat het schoolleidersregister vrij recent in gebruik is genomen is het nog niet mogelijk om uitspraken te doen over de registratie van schoolleiders in het register. Wel is in het onderzoek van Kohnstamm en Oberon (2016) aandacht besteed aan het schoolleidersregister. In totaal heeft 91% van de schoolleiders aangegeven bekend te zijn met het schoolleidersregister en 61% van de schoolleiders is ermee bekend dat het register beheerd wordt door de beroepsgroep zelf. In totaal heeft 59% van de schoolleiders aangegeven de intentie te hebben om het register in 2016 te gaan vullen en 28% heeft aangegeven het nog niet te weten. Dit geeft een indicatie dat meer dan de helft van de schoolleiders de intentie heeft zich in te willen zetten voor hun professionele ontwikkeling. Maar, omdat het nog niet mogelijk is om een harde indicatie te geven over het daadwerkelijke gebruik van het schoolleidersregister kan er gesproken worden van een lichte positieve beweging.

5.2.11 Professionalisering schoolleiders

Om schoolleiders verder te laten professionaliseren zijn een tweetal kwaliteitsafspraken opgenomen. De eerste kwaliteitsafpraak is dat schoolbesturen in hun professionaliseringsplan aandacht besteden aan de professionele ontwikkeling van schoolleiders. De tweede afspraak is dat op elke school een inwerk- en begeleidingsprogramma is voor startende schoolleiders. Hiervoor is een meetbare indicator opgenomen (Sectorakkoord VO, 2014). Echter, door het ontbreken van een bruikbare bron is het niet mogelijk uitspraken te doen over de beweging, zie tabel 16.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Professionalisering schoolleiders	Aandeel startende schoolleiders dat een begeleidingsprogramma heeft gevolgd.	Nog in ontwikkeling	100% (2020)	Nog in ontwikkeling

Tabel 16. Indicator professionalisering schoolleiders

Ondanks het ontbreken van een bruikbare bron voor de indicator is het toch mogelijk een indicatie te geven over de beweging. In het onderzoek van Kohnstamm & Oberon (2016) heeft 50% van de startende schoolleiders aangegeven dat zij een inwerk- of begeleidingsprogramma aangeboden heeft gekregen. Vanuit de verwachting dat er jaarlijks maar een kleine groep startende schoolleiders is (<2 jaar werkervaring), is dit percentage redelijk zorgwekkend. Een mogelijke reden hiervoor kan zijn dat er weinig aanbod is in begeleidingsprogramma's voor startende schoolleiders.

Uit de VO2020 scan blijkt dat 70% van de schoolbesturen in hun professionaliseringsbeleid een vorm van een inwerk- of begeleidingsprogramma voor schoolleiders heeft opgenomen (Staat van de Schoolleider, 2016). Daarentegen blijkt uit onderzoek van Kohnstamm en Oberon (2016) dat slechts 48% van de schoolleiders daadwerkelijk een inwerk- of begeleidingsprogramma aangeboden krijgt. Dit zijn met name coaching gesprekken met ervaren collega's, cursussen en trainingen en gesprekken die schoolleiders voeren met collega schoolleiders. De mogelijke verbetering in de begeleiding van schoolleiders richt zich met name op het maken van afspraken over prestaties en doelen, het behouden en ontwikkelen van bekwaamheden en tot slot het maken van afspraken over het beschikbaar stellen van scholingsmiddelen voor schoolleiders. Daarentegen geeft 71,3% van de schoolleiders aan afspraken te maken met de schoolbestuurders over de wijze waarop zij werken aan hun professionele ontwikkeling en bekwaamheid (Kohnstamm & Oberon, 2016). Kortom, er is zeker verbetering mogelijk in de mate waarin aandacht wordt besteedt aan de professionalisering van schoolleiders maar er is wel beweging zichtbaar. De conclusie is dat er sprake is van een lichte positieve beweging.

5.2.12 Code Goed Bestuur

Voor het bereiken van 'Goed Onderwijsbestuur' heeft de VO-raad de Code Goed Bestuur opgesteld. Hierin staat vermeld wat kundig en moreel juist gedrag van schoolbestuurders en interne toezichthouders is binnen het voortgezet onderwijs. Wanneer schoolbestuurders zich conformeren aan deze code wordt verondersteld dat de kwaliteit van het onderwijs zal verbeteren. De Code Goed Bestuur is vanaf 1 augustus 2015 in werking getreden en is de opvolger van de eerdere Code Goed Onderwijsbestuur VO die vanaf 2008 bestond. Met de herziening van de oude code zijn de richtlijnen aangepast en lidmaatschapseisen toegevoegd. Ook kunnen schoolbesturen terecht bij het Governanceloket voor vragen over de implementatie van de nieuwe code (Code Goed Onderwijsbestuur VO, 2015). In het sectorakkoord is de kwaliteitsafspraken opgenomen dat alle schoolbesturen de Code Goed Bestuur onderschrijven en naleven. Deze kwaliteitsafspraken is omgezet in een meetbare indicator maar voor deze indicator is nog geen bruikbare bron beschikbaar, zie tabel 17.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Code Goed Bestuur	Aandeel schoolbesturen dat de Code Goed Onderwijsbestuur onderschrijft en naleeft.	Nog in ontwikkeling	100% (2020)	Nog in ontwikkeling

Tabel 17. Indicator Code Goed Bestuur

Voor monitoring van het naleven van de code is een monitoringscommissie ingesteld. De eerste resultaten over de naleving worden eind 2016 verwacht. De VO-raad geeft aan dat zij wel beweging ziet op het naleven van de code maar dat de verschillen tussen schoolbesturen groot zijn. Volgens haar zijn het vooral de actieve leden die de code naleven. Uit een gesprek met een lid van de VO-

raad (15 april 2016) bleek dat zij de aankomende periode verschillende acties inzetten om de naleving van de minder betrokken besturen te activeren zoals een masterclass implementatie Code Goed Bestuur en lidmaatschapseisen. Kortom, er kan gesproken worden over een licht positieve beweging op de kwaliteitsafspraken.

5.2.13 Versterking bestuurskracht

Ter versterking van de bestuurskracht van schoolbesturen is in het sectorakkoord de kwaliteitsafspraken opgenomen dat schoolbestuurders participeren in netwerken en/of werken met collegiale visitatie. Voor deze kwaliteitsafspraken is geen meetbare indicator opgenomen. Ter versterking van de bestuurskracht van de bestuurders heeft de VO-raad in het project VO-academie verschillende programma's opgezet. In deze programma's worden schoolbestuurders gestimuleerd en ondersteund bij hun professionele ontwikkeling. Dit door hen masterclasses aan te bieden over thema's zoals de versterking van HRM-beleid (voor een omschrijving, zie paragraaf 5.2.1) of het strategisch nadenken over huisvesting. Daarnaast biedt zij een traject aan waarin scholen in de gelegenheid worden gesteld collegiale visitaties uit te voeren. Hiermee wordt beoogd het denken en handelen van bestuurders verder te professionaliseren. Dit project bevindt zich momenteel in de pilot versie waaraan 12 schoolbesturen konden deelnemen. (Professionele ontwikkeling van bestuurders in het voortgezet onderwijs, 2015). Uit gesprekken met de VO-raad blijken de programma's en masterclasses vanuit de VO-academie goed bezocht te zijn. Omdat de pilot van de collegiale visitaties momenteel nog loopt, kunnen nog geen uitspraken worden gedaan over mogelijke effecten. Uit een gesprek met een lid van de VO-raad (15 april 2016) bleek dat de VO-raad uit gesprekken met deelnemende schoolbesturen heeft begrepen dat de pilot goed wordt ontvangen. Concluderend kan er gesproken worden over een licht positieve beweging op de kwaliteitsafspraken.

5.3 Rekenschap en verantwoording

Onder de hoofdlijn Rekenschap en verantwoording vallen vijf thema's waarvoor scholen/schoolbesturen verantwoordelijk zijn. Te weten; horizontale verantwoording, meerjarenbeleidsplan, opbrengstgericht werken, (zeer) zwakke scholen en scholen in het basisarrangement. Hieronder wordt per thema de beweging toegelicht.

5.3.1 Horizontale verantwoording

Zodra scholen zich publiek verantwoorden wordt verwacht dat de onderwijskwaliteiten toenemen. Momenteel wordt in toenemende mate van scholen verwacht dat zij transparant zijn over hun resultaten. Verwacht wordt dat wanneer scholen op transparante wijze verantwoording afleggen, zij legitimiteit en vertrouwen winnen. Deze verantwoording zorgt er ook voor dat binnen scholen gesprekken kunnen worden gevoerd over de onderwijskwaliteit (Verantwoording (vensters vo), 2016). Om deze horizontale verantwoording te ondersteunen heeft de VO-raad in 2010 Vensters VO opgezet. Scholen kunnen hierop informatie tonen over verschillende verantwoordingsindicatoren zoals het aantal leerlingen, maar ook tevredenheid van het personeel. Om de horizontale verantwoording van scholen extra te ondersteunen is in het sectorakkoord de kwaliteitsafspraken opgenomen dat in 2017 alle scholen Vensters VO volledig hebben ingevuld (Sectorakkoord VO, 2014). Deze kwaliteitsafspraken is omgezet in een meetbare indicator. In tabel 18 is de beweging zichtbaar op deze indicator.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Horizontale verantwoording	Aandeel scholen dat Vensters VO volledig heeft ingevuld. ¹⁹	94% (2014)	100% (2017)	94% (2015)

Tabel 18. Indicator horizontale verantwoording

Inmiddels heeft 94% van de scholen ‘Scholen op de Kaart’, de nieuwe Venster VO, ingevuld. Voor alle scholen is de centrale informatie beschikbaar zoals het slagingspercentage, de eindexamencijfers en de doorstroominformatie. Kortom, de doelstelling van 100% in 2017 is bijna bereikt. Om een beeld te krijgen van de scholen die het nog niet hebben ingevuld is door de VO-raad onderzoek gedaan. Hieruit bleek dat het voornamelijk gaat om praktijkonderwijs. Om ook deze scholen te activeren, is een speciale variant van ‘Scholen op de Kaart’ ontwikkeld. Dit moet er toe leiden dat het aandeel scholen dat ‘Scholen op de Kaart’ heeft ingevuld verder toeneemt. Ook bleek het een gedeelte internationale schakelklassen en scholen te betreffen die in een reorganisatie zitten. Van de ondervraagde scholen die ‘Scholen op de Kaart’ niet hebben ingevuld geeft de helft aan dit in de toekomst wel te zullen gaan doen. Om de vulling verder te ondersteunen biedt de VO-raad Vensters vulbijeenkomsten aan. In 2014 hebben 30 scholen hiervan gebruik van gemaakt. Kortom, er kan gesproken worden over een neutrale beweging op de kwaliteitsafspraken (Dashboard Sectorakkoord VO, 2015).

5.3.2 Meerjarenbeleidsplan

De onderwijskwaliteit zal verder toenemen wanneer scholen hun resultaten openbaar maken en hier gesprekken over aangaan met de belanghebbenden van de school. Daarom zal de interne verantwoording verder uitgebreid moeten worden. Om dit te realiseren is in het sectorakkoord de kwaliteitsafspraken opgenomen dat alle scholen hun meerjarenbeleidsplan openbaar maken en daarmee inzicht geven in de voortgang op de gehanteerde kwaliteitsdoelen. Voor deze afspraak is geen meetbare indicator opgenomen en er is niet eerder onderzoek gedaan naar de voortgang op deze kwaliteitsafspraken. In een door het ministerie van OCW georganiseerde ronde tafel sessie met schoolbestuurders uit het voortgezet onderwijs over alternatieven op de lumpsum bekostiging werd door schoolbesturen aangegeven dat zij de strategische meerjarenbeleidsplannen opstellen waarin de doelen uit het sectorakkoord terugkomen. Schoolbestuurders gaven hierbij ook aan dat scholen niet worden afgerekend op de output op deze doelen (Verslag ronde tafelsessie, 29 januari 2016). Omdat er maar zeer beperkte informatie bekend is over deze indicator is het niet mogelijk om te concluderen of er sprake is van een beweging op de kwaliteitsafspraken.

5.3.3 Opbrengstgericht werken

Ter versterking van de verbetercultuur op scholen is het van belang dat scholen zicht hebben op hun resultaten en vervolgens doelen kunnen formuleren om zo de resultaten te verbeteren. Opbrengstgericht werken draagt daar aan bij. Wanneer scholen opbrengstgericht werken, zijn leraren in staat om de resultaten van leerlingen te meten en analyseren en om deze analyses te gebruiken bij de verdere vorming van het onderwijs. Leraren moeten daarvoor in staat zijn om de verschillen tussen leerlingen te ontdekken maar ook om in te spelen op deze verschillen (Voortgangsrapportage sectorakkoorden funderend onderwijs, 2015). In het sectorakkoord is speciaal aandacht besteed aan de mate waarin scholen planmatig aandacht besteden aan hun opbrengsten. De afspraak is dat alle scholen in 2020 opbrengstgericht werken (Sectorakkoord VO,

¹⁹ Dashboard sectorakkoord vo, 2015

2014). Voor deze kwaliteitsafspraken zijn een tweetal meetbare indicatoren opgenomen. In tabel 19 is de beweging op deze indicatoren zichtbaar gemaakt.

Het aandeel scholen dat de schoolresultaten meet en analyseert is in het afgelopen jaar afgenomen. Dit is vrij wonderlijk aangezien er wordt verondersteld dat wanneer leraren resultaten eenmaal kunnen meten en analyseren, zij dit niet zullen verleren. Voor wat betreft het aandeel leraren dat deze analyses ook toepast bij vormgeving van het onderwijs is wel een lichte stijging zichtbaar. Het is echter wel zorgwekkend dat maar een kwart van de leraren dit doet. Tevens is voor deze indicator geen waarde opgenomen over 2015 en is het dus niet duidelijk wat de laatste ontwikkelingen zijn. In het Onderwijsverslag 2014-2015 (2016) wordt aangegeven dat leraren er moeite mee hebben hoe om te gaan met wisselende prestaties van leerlingen in hun klas. Veelal gaat meer aandacht uit naar leerlingen met achterstanden en is er minder aandacht voor de leerlingen die goed scoren.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Opbrengstgericht werken	Aandeel afdelingen dat adequaat resultaten meten en analyseren. ²⁰	47% (2013)	100% (2020)	65% (2014) 61% (2015)
	Aandeel leraren dat de analyses van de prestaties van hun leerlingen gebruikt bij de vormgeving van hun onderwijs. ²¹	25% (2013)	100% (2020)	27%(2014) <i>In onderwijsverslag 2014-2015 niet gemeten</i>

Tabel 19. Indicatoren opbrengstgericht werken

Het ministerie van OCW ondersteunt en ontwikkelt verschillende instrumenten om het opbrengstgericht werken te verbeteren. Zo blijkt dat in het buitenland opbrengstgericht werken verbeterd wordt doordat scholen deelnemen in netwerken. Inmiddels zijn er in Nederland soortgelijke netwerken opgezet. Vanuit de universiteiten van Maastricht, Utrecht en Twente wordt samen met leraren, wetenschappers en experts kennis ontwikkeld over het gebruik van data in de klas (Voortgangsrapportage sectorakkoorden funderend onderwijs, 2015). Daarnaast heeft het ministerie van OCW de diagnostische tussentijdse toets ontwikkeld. Deze toets wordt aan het einde van de onderbouw afgenomen en toont hoe de leerlingen ervoor staan op weg naar het eindexamen. In het schooljaar 2014-2015 hebben ongeveer 100 scholen de diagnostische toets afgenomen. Tachtig procent van de scholen gaf aan dat de toets heeft bijgedragen aan het opbrengstgericht handelen van de school. Voor het schooljaar 2015-2016 hebben 180 scholen zich aangemeld voor de afname van de toets (Voortgangsrapportage sectorakkoorden funderend onderwijs, 2015). Tot slot biedt de VO-raad in het project 'ambitieuw leerklimaat' scholen de gelegenheid om door middel van collegiale visitatie de lerende cultuur binnen hun school te verbeteren. Tevens worden er leernetwerken opgezet waar schoolleiders en leraren kennis en ervaringen kunnen uitwisselen over opbrengstgericht werken (Voortgangsrapportage sectorakkoorden funderend onderwijs, 2015).

Om te komen tot een beweging op de kwaliteitsafspraken dient er sprake te zijn van een leer- en verbetercultuur op scholen. Deze cultuur wordt niet alleen bereikt door vaardigheden van leraren om opbrengstgericht te werken. Ook moeten leraren in het bezit zijn van voldoende algemeen didactische en differentiatievaardigheden. Wanneer dit bij leraren onvoldoende is ontwikkeld is de

²⁰ Staat van het Onderwijs - Onderwijsverslag 2014-2015, 2016

²¹ Staat van het Onderwijs - Onderwijsverslag 2014-2015, 2016

kans groot dat zij ook onvoldoende opbrengstgericht handelen. Eerder is aangegeven dat er sprake is van een achterblijvende beweging op de kwaliteitsafspraken over (ICT) vaardigheden van leraren. Ook voor de kwaliteitsafspraken over opbrengstgericht werken kan geconcludeerd worden dat er een negatieve beweging zichtbaar is. Om als school een leer- en verbetercultuur te verankeren is op veel scholen een cultuuromslag nodig. Het zal dan ook tijd en inspanningen kosten om zover te komen.

5.3.4 (Zeer) zwakke scholen

Wanneer een school onvoldoende kwaliteit in het leerproces of onvoldoende onderwijsresultaten toont kan zij door de Inspectie het predicaat zwak krijgen. Indien scholen op beide onderdelen onvoldoende scores ontvangen zij zelfs het predicaat zeer zwak. De Onderwijs Inspectie ziet toe op deze kwaliteit. Indien zij constateert dat een school (zeer) zwak is, krijgt deze 1 respectievelijk 2 jaar de tijd zich te verbeteren. Een beoordeling van zwak of zeer zwak doet uiteraard af aan de overall kwaliteit van het onderwijs. In het sectorakkoord is dan ook de kwaliteitsafpraak opgenomen dat het aantal (zeer) zwakke afdelingen afneemt, zij zich binnen de vastgestelde termijn verbeteren en dat zij gebruik maken van een intensief verbeterprogramma (Sectorakkoord VO, 2014). Deze kwaliteitsafpraak is omgezet in een viertal kwaliteitsafspraken. In tabel 20 is de beweging op deze indicatoren zichtbaar gemaakt.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
(Zeer) zwakke scholen	Aandeel zwakke afdelingen. ²²	9,5% (2013)	Substantieel lager (2020)	7,0% (2014) 4,4% (2015)
	Aandeel zeer zwakke afdelingen. ²³	0,6% (2013)	Substantieel lager (2020)	0,3% (2014) 0,4% (2015)
	Aandeel (zeer) zwakke afdelingen dat gebruik maakt van een effectief verbeterprogramma. ²⁴	16% (2014)	100% (2020)	32% (2015)
	Aandeel (zeer) zwakke afdelingen dat zich binnen 1 respectievelijk 2 jaar verbetert. ²⁵	72% (2012)	100% (2020)	75% (2013)

Tabel 20. Indicatoren (zeer) zwakke scholen

In de afgelopen jaren is het aandeel (zeer) zwakke afdelingen afgenomen. Hiermee is voor beide indicatoren de doelstelling behaald. Dit toont aan dat scholen zich actief inzetten om te voorkomen dat zij als zwak worden beoordeeld. Tevens is een stijging zichtbaar van het aandeel (zeer) zwakke afdelingen dat gebruik maakt van een intensief verbeterprogramma en zich binnen de gestelde termijn verbeteren. Voor het aandeel afdelingen dat gebruik maakt van een intensief verbeterprogramma is ondanks een forse vooruitgang nog wel veel ruimte tot verbetering. Het verbeterprogramma wordt aangeboden door de VO-raad. Aan hen de taak om actiever (zeer) zwakke afdelingen te benaderen om deel te nemen aan het programma. Tot slot is er een lichte stijging zichtbaar in het aandeel scholen dat zich binnen het gestelde termijn verbetert. Bij deze indicator moet de kanttekening geplaatst worden dat scholen afhankelijk zijn van de Onderwijs Inspectie of zij de gestelde verbetertermijn behalen. Scholen kunnen namelijk wel binnen de gestelde termijn

²² Staat van het Onderwijs - Onderwijsverslag 2014-2015, 2016

²³ Staat van het Onderwijs - Onderwijsverslag 2014-2015, 2016

²⁴ Dashboard sectorakkoord vo, 2015

²⁵ Dashboard sectorakkoord vo, 2015

verbeterd zijn maar als zij niet voor het verloop van de verbetertermijn opnieuw gecontroleerd worden door de Inspectie, wordt een vertekend beeld gegeven. Al met al kan er geconcludeerd worden dat sprake is van een positieve beweging op kwaliteitsafspraken.

5.3.5 Scholen in basisarrangement

Bij het toezicht van de Onderwijs Inspectie worden scholen gescoord op een aantal onderdelen zoals de onderwijsresultaten en de kwaliteit van het onderwijsproces. Wanneer een school op geen enkel onderdeel risico's toont krijgt zij het predicaat basis. Dit betekent niet dat er geen mogelijkheid tot verbetering is. De VO-raad heeft speciaal voor deze groep scholen een verbeterprogramma ontwikkeld. Hiermee wordt in eerste instantie in kaart gebracht waar er mogelijkheden tot verbeteringen zijn. Vervolgens wordt er samen met de scholen gewerkt aan deze verbetering. Om ook de onderwijskwaliteit op scholen met het basisarrangement te verbeteren is in het sectorakkoord de kwaliteitsafspraken opgenomen dat scholen met veel verbeterpotentieel kunnen deelnemen aan het programma en zij zich in drie jaar verbeteren (Sectorakkoord VO, 2014) . Voor deze indicator is een meetbare indicator opgenomen, zie tabel 21. Echter, er is geen bruikbare bron voor deze indicator mogelijk en deze indicator zal hoogstwaarschijnlijk geschrapt worden. Het vraagt immers om een tijd- en arbeidsintensief onderzoek om te achterhalen of hiervan sprake is. Tevens kunnen scholen zich wel verbeteren op de punten waar zij slecht op scoorden maar dit zegt niets over de kwaliteit op de punten waar zij drie jaar eerder voldoende op scoorden. De pilot voor het verbeterprogramma is in 2015 gestart. Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de mate waarin deze scholen zich hebben verbeterd. Er kunnen dan ook geen conclusies worden getrokken over de beweging op deze indicator.

Thema	Indicator	Basiswaarde	Streefwaarde	Realisatiewaarde
Scholen in basisarrangement	Aandeel scholen in het basisarrangement dat deelneemt aan een verbeterprogramma en zich binnen drie jaar verbeterd.	In ontwikkeling	In ontwikkeling	-

Tabel 21. Indicator scholen in basisarrangement

6. Empirische resultaten interviews

Ter bepaling van de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord worden in dit hoofdstuk de empirische resultaten beschreven gebaseerd op de interviews. In de interviews met drie schoolbestuurders en drie schoolleiders is aan drie onderwerpen aandacht besteed. Bij de start van de interviews zijn enkele algemene vragen gesteld. Vervolgens richtten de vragen zich op de mate waarin door het sectorakkoord een gedragsverandering heeft plaatsgevonden. Dit bepaalt deels de effectiviteit van het convenant. Tot slot zijn vragen opgenomen met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord. Dankzij de interviews is het mogelijk te analyseren of er een wisselend beeld bestaat over het sectorakkoord tussen schoolbestuurders en schoolleiders. Hieronder worden per hoofdonderwerp de empirische resultaten gepresenteerd.

6.1 Algemene vragen

De algemene vragen die gesteld zijn geven een beeld over de functies en taken van de geïnterviewde en zijn/haar relatie met het beleid dat binnen de school of het schoolbestuur wordt gevoerd. Vervolgens is ingegaan op hun bekendheid met het sectorakkoord.

6.1.1 Functie

Van de drie geïnterviewde schoolbestuurders hebben twee de functie voorzitter van het college van bestuur, één bestuurder is algemeen directeur. Het beeld dat zij over hun taken geven komen met elkaar overeen. Zij zijn alle eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs op de scholen binnen het bestuur. Om richting te geven aan deze kwaliteit stellen zij een strategische visie op voor de aankomende jaren. Twee schoolbestuurders geven aan dit niet alleen te doen maar in samenspraak met de schoolleiders en eventuele rectoren. Zo zegt een schoolbestuurder; *“Het beleid van de stichting wordt gevormd samen met het directeurenteam. Het team bestaat uit drie directeuren en twee rectoren. Samen met het directeurenteam wordt een visie op de onderwijskwaliteit en de ontwikkelingen van het onderwijs opgesteld. Het centrale beleid wordt vervolgens uitgeschreven door scholen in een schoolplan en strategische beleidsplannen”*. Al met al wordt het beeld gegeven dat de schoolbestuurders op hoofdlijnen het beleid van de scholen bepalen. Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de scholen om deze hoofdlijnen te concretiseren. De bestuurders stellen middelen beschikbaar die de scholen daarvoor nodig hebben.

Om toe te zien op de kwaliteit van het onderwijs geven de schoolbestuurders aan jaarlijks de ontwikkelingen op de scholen te evalueren, bijvoorbeeld door het evalueren van de jaarplannen en resultaten van de scholen. *“Vervolgens verwachten we van scholen dat ze hun schoolplan opknippen in vier jaarplannen. Deze worden met ons geëvalueerd in de zin dat er antwoord wordt gegeven op de vraag wat er goed en wat er niet goed ging en wat is gelukt en wat niet.”* Een andere schoolbestuurder geeft aan met de scholen gesprekken te voeren over de voortgang en daarbij vragen te stellen over verbetertrajecten. Daarnaast zien de schoolbestuurders gedurende het jaar toe op de ontwikkelingen binnen de scholen. Indien structureel zaken mislopen kunnen zij tijdig ingrijpen. Zo zegt een schoolbestuurder: *“Als ik zie dat het verkeerd gaat op een school grijp ik op de hoofddoelen van het onderwijs in. Op de hoofddoelen stuur ik heel nadrukkelijk. En als een school daar niet goed presteert, ja dan zeggen we daar gelijk wat van. Dan moeten ze een verbeterplan maken en dan moeten ze ook echt aan de gang om het te veranderen en te verbeteren.”* Naast het toezien op de kwaliteit van het onderwijs geven de bestuurders aan ook andere taken te hebben

zoals de contactpersoon zijn voor de Raad van Toezicht en de verantwoordelijkheid hebben voor personeelszaken, huisvesting en financiën.

De schoolleiders geven aan alle rector te zijn van de school. In deze functie zijn zij beleidsbepalend en verantwoordelijk voor het onderwijsbeleid binnen de scholen. Eén schoolleider geeft aan ook doorgemandateerde bestuurlijke bevoegdheden te hebben. De relatie met het schoolbestuur omschrijven zij als een decentrale verhouding: schoolbestuurders stellen de kaders vast, veelal in de vorm van een visie of een kaderregeling. Vervolgens is het aan de scholen om invulling te geven aan deze kaders en beleid daarop op te stellen in de vorm van beleidsplannen. Enkele zaken zoals de bedrijfsvoering van de scholen wordt in zijn geheel door de schoolbesturen georganiseerd. Zo zegt een schoolleider; *“Ik ben eigenlijk beleidsbepalend. Ik zorg dat het beleid binnen de school ontwikkeld en uitgevoerd wordt. We hebben binnen het bestuur de visie dat de scholen hun eigen beleid zoveel mogelijk zelf bepalen. Onderwijskundig helemaal. Een stukje bedrijfsvoering doen we gezamenlijk. Zo hebben we een gezamenlijke P&O afdeling en een gezamenlijke boekhoudkundige afdeling. Ook ICT regelen we samen”*.

6.1.2 Bekendheid met het sectorakkoord vo

Op hoofdlijnen weten alle schoolbestuurders wat het sectorakkoord is maar geen van hen kan de hierin vastgestelde afspraken reproduceren. Op de vraag wat zij op hoofdlijnen zien als het sectorakkoord antwoordt ieder dat het gaat om afspraken tussen het ministerie van OCW en de VO-raad over professionalisering van schoolleiders en leraren. Twee van de schoolbestuurders benoemen ook afspraken die zijn gemaakt over de onderwijskwaliteit; *“De sectorakkoord doelstellingen gaan over kinderen. Het gaat over maatwerk, het gaat over kinderen een passende plek bieden, het beste uit kinderen halen en de mogelijkheden en kansen die je kinderen biedt”*. Naast de concrete afspraken ziet één van de bestuurders het sectorakkoord als document dat de koers en investeringen in het onderwijs aangeeft; *“Ook biedt het sectorakkoord houvast aan wat afgesproken is. Daardoor weet je waar je aan toe bent. Het zijn gewoon harde afspraken die de koers goed uitzetten. Je hebt voor de komende jaren een beeld”*.

Ook schoolleiders geven aan bekend te zijn met het sectorakkoord maar het niet uit hun hoofd te kennen. Eén schoolleider benoemt het als een document waar je als school niet constant mee bezig bent; *“Laat ik het zo zeggen, ik heb het wel eens gelezen dus ik ben er wel mee bekend. Maar als je nou zegt van het is mijn bijbel als schoolleider, dan zeg ik nee”*. Op de vraag wat schoolleiders zien als het sectorakkoord beantwoorden twee schoolleiders dat het gaat om afspraken die zijn gemaakt tussen het ministerie van OCW en de VO-raad over de ontwikkelingen die de sector voortgezet onderwijs nastreeft. Eén van de schoolleiders benoemt daarbij nadrukkelijk ontwikkelingen in het onderwijs en op het gebied van personeel. Een andere schoolleider zegt dat het sectorakkoord gaat over waar het onderwijs naar toe gaat en benoemt wat daarvoor nodig is; *“Het gaat over waar we naar toe gaan met ons onderwijs en aan welke dingen we moeten denken. Het gaat over talentontwikkeling, de maatschappelijke taak van de school, professionele ontwikkeling van docenten, dus eigenlijk over het toekomstbestendig maken van het onderwijs”*.

6.2 Gedragsveranderingen

Om vast te stellen of het sectorakkoord heeft geleid tot een gedragsverandering bij schoolbestuurders en –leiders zijn in de interviews vragen opgenomen over wat het gedrag van de geïnterviewde heeft bepaald. De vragen zijn geclusterd in drie subgroepen. De eerste subgroep richt

zich op wat van invloed is op de beleidsbepaling van scholen en schoolbesturen. De tweede subgroep op de invloed van het sectorakkoord op het beleid van scholen en schoolbesturen en tot slot is er de subgroep die bepaalt wat de invloed is van het gevoerde beleid bij andere scholen en schoolbesturen op het eigen beleid.

6.2.1 Invloeden op het beleid van scholen en schoolbesturen

Alle schoolbestuurders geven aan dat de context en de ontwikkelingen in de scholen een belangrijke factor zijn voor het beleid dat binnen schoolbesturen gevoerd wordt. Dit bepaalt voor het grootste gedeelte de koers van de schoolbesturen. Eén bestuurder geeft daarbij aan dat de eigen koers voorrang heeft op de koers die de overheid heeft binnen het onderwijs, bijvoorbeeld in een sectorakkoord; *“Je moet altijd je eigen koers blijven bepalen. De overheid kan richting geven maar wij staan hier in de stad. Wij moeten bepalen wat goed is voor de leerlingen in deze stad. Dat gaat altijd voor. Het is altijd belangrijker wat er uit de school of uit het kind komt. En daarna wordt er pas gekeken of het in lijn ligt met het sectorakkoord”*. Een andere schoolbestuurder geeft aan dat er continu moet worden geluisterd naar geluiden vanuit de school. Bij signalen dat er dingen niet goed gaan moet je als schoolbestuur kijken wat kan leiden tot verbeteringen. Hierin speelt de mening van ouders ook een rol. De context van de school blijkt ook gekoppeld te zijn aan de oplossing van een maatschappelijk probleem. Zodra de schoolbestuurder van mening is dat een maatschappelijk probleem in de stad moet worden opgelost, wordt geprobeerd hier binnen het bestuur beleid op in te zetten.

Naast de context van de school geven twee van de drie schoolbesturen aan dat de Inspectie van het Onderwijs ook een belangrijke rol speelt in de beleidsbepaling. Zij zien toe op en beoordelen de kwaliteit van scholen. Volgens de schoolbestuurders bepaalt dit deels waar een bestuur zich op inzet; *“Van onze scholen wordt 40% jaarlijks bezocht door de Inspectie. Hierdoor ontstaat een soort georiënteerdheid op de Inspectie. Als je jaarlijks zoveel bezoeken krijgt, kan je niet meer los van de Inspectie werken”*. Twee schoolbesturen geven aan dat ook gemeentelijke onderwijsplannen van invloed zijn op het beleid van de schoolbesturen. Dit leidt tot focus op bepaalde doelen binnen een bestuur. Eén van deze schoolbestuurders bekrachtigt dit door aan te geven dat de gemeentepannen een verlengde zijn van het sectorakkoord.

Schoolleiders ondersteunen het beeld dat de context en de ontwikkelingen van de scholen het meest bepalend zijn voor het beleid. De context is bepalend voor wat een school nodig heeft. Vervolgens benadrukken zij wel meer de invloed van prikkels uit de overheid die van invloed zijn op het beleid. Met deze prikkels worden zowel juridische als financiële prikkels bedoeld. Hierbij kan gedacht worden aan veranderende wet- en regelgeving of aan teruglopende bekostiging door een daling in het aantal leerlingen.

“Het beleid dat hier binnen de school wordt gevoerd, wordt primair bepaald door dat wat hier binnen de school gebeurt. En dan moet je binnen wel zien als met de ouders en alle belanghebbenden.”

“Dan is een tweede ook de financiële kant. De lumpsumbekostiging is best krap. Dus dat zorgt voor de vraag van hoe kunnen we het efficiënter doen?”

“Onder wet- en regelgeving kun je niet uit. Dus ook dat bepaalt waar je als school op inzet. Bijvoorbeeld veranderende normen in het toezichtskader van de Inspectie of wet- en regelgeving over onderwijstijd.”

6.2.2 Invloed van het sectorakkoord op het beleid

Het beeld dat de bestuurders meegeven over de invloed van het sectorakkoord op het beleid is dat zij al met veel onderwerpen uit het akkoord bezig waren voordat het verscheen. Ze geven aan dat veel thema's niet nieuw zijn. Het sectorakkoord heeft dus niet voor een nieuwe koers gezorgd. Eerder heeft het ertoe geleid dat de bestaande koers steviger is verankerd; *“Door het sectorakkoord is de koers die er al was steviger en duidelijker geworden. Er staan geen nieuwe dingen in het sectorakkoord waarvan je denkt, jeetje wat moet ik nu weer gaan doen”*. Een andere benoemde het als; *“In het geval van het sectorakkoord zijn het doelstellingen die gaan om kinderen. Dat leerlingen met passie op school leren”*. Dit toont aan dat het sectorakkoord wel effect heeft. Twee schoolbestuurders geven ook aan dat zij bij het opstellen van een ‘koersdocument’ het sectorakkoord bij de hand hielden. Voor de schoolbestuurders bevestigde dit het beeld dat hun eigen koers in lijn lag met het sectorakkoord en zij dus op de goede weg zaten. Een andere schoolbestuurder benoemt het effect van het sectorakkoord; *“Het sectorakkoord is de druppel die de steen uitholt”* en *“Het sectorakkoord heeft de discussie doen versterken. Vooral op het vlak van professionalisering van de leraren”*. Kortom, het beeld dat de bestuurders afgeven is dat het sectorakkoord niet heeft geleid tot compleet nieuwe veranderingen. Wel heeft het bij sommige thema's gezorgd voor een duwtje in de rug om er extra op in te zetten.

“De invloed van het sectorakkoord op het gevoerde beleid is maximaal. Het is de basis voor de agenda die wij hier op tafel hebben liggen. Zowel in het bestuursverslag als in de schoolplannen van de scholen. In totaal gaat het volgens ons om tien elementen en deze tien zie je terugkomen in het bestuursverslag en de schoolplannen. Maar dit zijn ook logische dingen hoor. Het zijn niet dingen die zijn opgelegd. Het zijn zaken waar we sowieso al mee bezig waren. Alleen zijn er nu landelijk verbindende uitspraken over gedaan. En wanneer je iets doet, er ook financiële ondersteuning voor is.”

Schoolbesturen geven ook aan dat zij zich op meer thema's richten dan enkel de thema's uit het sectorakkoord. De bestuurders geven aan dat iedere school zijn eigen pad bewandelt en het aan de scholen zelf is te bepalen waar zij op inzetten; *“Het is zo dat elke school in een andere fase van ontwikkeling verkeert. Dus je kunt als sector de doelen uit het sectorakkoord accepteren. Maar hoe het neerslaat in een individuele school is sterk afhankelijk van de fase van ontwikkeling waar die school in zit”*. Wel geven de schoolbestuurders aan dat zij via planning en control met de scholen blijven kijken naar hoe scholen bezig zijn met onderwerpen uit het sectorakkoord. *“Als scholen focussen op veel thema's die niet in het sectorakkoord staan, dan krijgen ze dat wel van mij te horen.”*

Schoolleiders bevestigen het beeld dat zij al voor het sectorakkoord met veel thema's ervan bezig waren. De komst van het sectorakkoord heeft daarmee niet geleid voor een nieuwe koers binnen de scholen. Eén van de schoolleiders benoemt het effect van het akkoord dat het op sommige thema's zorgt voor een stimulans; *“Wanneer je besluit om je in te zetten op een thema en deze staat ook in het sectorakkoord, dan zorgt dat voor een duwtje in de rug om er daadwerkelijk mee aan de slag te gaan.”* Ook is deze schoolleider van mening dat het sectorakkoord bij de overheid ervoor heeft gezorgd dat zij zich extra inzet op een thema. Deze stimulans werkt door tot in de scholen. Een andere schoolleider benoemt het effect van het sectorakkoord dat het ertoe heeft geleid dat de scholen zijn gaan nadenken over de thema's die in het akkoord staan. Hiermee is het effect meer te

duiden als een verrijking van het denken; *“Wij zijn gaan kijken waar ons innovatief vermogen ligt. Vervolgens zijn we gaan kijken wat we doen op de thema’s uit het sectorakkoord. En dan zie je dat je sommige dingen nog niet doet of minder doet. Dat is dan wel iets waar je over nadenkt. Moeten we daar niet werk van maken? Maar het kan ook zijn dat daar iets staat waarvan we denken, dat staat daar wel maar dat past nou net niet binnen mijn school.”*

“Met een heleboel van dat soort aspecten ben je dus toch bezig. Het sectorakkoord is niet zomaar uit de lucht komen vallen. Het zijn dus de ontwikkelingen die zo maatschappelijk relevant zijn dat je ze toch wel doet. De meeste ambities hebben hier wel een plaats gekregen. Daar zijn we allemaal wel mee bezig. Maar niet omdat het sectorakkoord nu op de agenda staat. Het is dus meer een soort paraplu.”

6.2.3. Invloed van beleid bij andere scholen en schoolbesturen op eigen gevoerde beleid

Op de vraag of schoolbestuurders bij de beleidsvorming ook kijken naar het beleid bij andere schoolbesturen antwoorden allen te kijken naar waar andere schoolbesturen mee bezig zijn. Zo zitten zij in verschillende samenwerkingsverbanden met andere schoolbesturen, bijvoorbeeld het samenwerkingsverband voor passend onderwijs of in samenwerkingsverbanden gericht op een bepaalde problematiek zoals thuiszittende leerlingen in de regio. In deze samenwerkingsverbanden worden automatisch gesprekken gevoerd over ontwikkelingen in het beleid van de scholen. Daarnaast wordt door twee schoolbestuurders aangegeven dat zij goede ideeën van andere scholen willen signaleren en nagaan of zij dit in hun eigen bestuur kunnen integreren. *“Daarnaast is het ook zo dat je wilt proberen om goede ideeën die je om je heen ziet ook wilt oppakken. Dus als je bijvoorbeeld een bijzondere onderwijskundige ontwikkeling zoals gepersonaliseerd leren ziet, stel je de vraag of daar voor ons ook kansen voor de toekomst liggen”*. Een andere schoolbestuurder geeft wel aan dat het niet de beste stimulus is voor nieuw beleid; *“Wat scholen en schoolbesturen denk ik wel doen is erg op elkaar letten. Want niemand wil de boot missen. Dus als de burens iets bedenken wat goed bekt, dan wil jij dat ook hebben. Maar ik moet wel zeggen, dit is niet zo’n fraaie stimulus”*.

Ook de schoolleiders geven het beeld te kijken naar het beleid van andere scholen. Eén van de schoolleiders benadrukt dat het erg relevant kan zijn om te leren van andere scholen. Wel benadrukt de schoolleider dat het niet mogelijk is om een succesvolle aanpak van een andere school te kopiëren, aangezien een succesvolle aanpak afhankelijk is van het context van de school. Een andere schoolleider moedigt het ook aan om op andere scholen te kijken. *“Hierdoor krijg je andere invloeden binnen en krijg je als school een bredere blik over wat er allemaal mogelijk is”*.

“Ik vind het heel belangrijk wat andere scholen doen want daar zie ik of dingen werken. Je gaat natuurlijk naar scholen waar iets succesvol is en waarvan je denkt, dat daar is geen papier maar wordt daar echt uitgevoerd. Natuurlijk is het altijd heel erg afhankelijk van de constructie van de school of iets werkt. Iets overnemen heeft niet zo veel zin want iedere school is weer anders”.

6.3 Uitvoerbaarheid van het sectorakkoord

Om te bepalen wat de uitvoerbaarheid is van het sectorakkoord is er gekeken naar de inhoud van het akkoord, de kenmerken van de uitvoerende organisatie en de omgevingsfactoren. De interviewvragen gericht op de inhoud van het akkoord focussen op hoe men de kwaliteitsafspraken ervaart, de duidelijkheid en consistentie van de kwaliteitsafspraken en de mate van ondersteunende mechanismes om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen. Vragen gericht op de kenmerken van de uitvoerende organisatie zijn gericht op de autonomie, de vrijheid, de bekwaamheid en het commitment van de uitvoerders. Tot slot richten de interviewvragen zich op de omgevingsfactoren.

6.3.1 Inhoud van het akkoord

Alle bestuurders geven aan zich te kunnen vinden in de thema's uit het sectorakkoord. Zo wordt gezegd dat de kwaliteitsafspraken de koers goed bepalen voor het onderwijs in de aankomende jaren en dat de thema's overeenkomen met de ambities van de schoolbesturen. Daarentegen kunnen de bestuurders zich niet vinden in de kwantitatieve kwaliteitsafspraken. Ten eerste omdat de bestuurders van mening zijn dat niet alles in procenten is uit te drukken en het mogelijk leidt tot een vertekend beeld. Ten tweede ervaren zij de kwaliteitsafspraken met een 100% doelstelling als onhaalbaar; *“Er zijn soms externe factoren die bepalen of iets wel of niet lukt. Maar dat wil niet zeggen dat wij er niet achter staan of dat we het niet oppakken”*. Een van de bestuurders geeft zelfs aan dat de kwantitatieve doelstellingen zorgen voor perverse effecten; *“Het nadeel van kwantitatieve doelen is dat je je alleen nog daarop gaat richten. Daarbij hebben kwantitatieve doelen snel perverse effecten die ten koste gaan van leerlingen. Dus daar denk ik van, moet je dat wel doen”*. Twee bestuurders benadrukken wel dat wanneer een gekwantificeerde kwaliteitsafpraak voor hun relevant is, zij deze letterlijk hebben overgenomen. Hierbij wordt de kwaliteitsafpraak over 100% bevoegde docenten als voorbeeld gegeven. Een laatste opmerking van een schoolbestuurder over de kwaliteitsafspraken is dat ze teveel berekend zijn op de massa. Dit maakt het onmogelijk om op individueel niveau een goed beeld te hebben over je eigen prestaties.

“De thema's uit het sectorakkoord kloppen. Die zou iedereen bedacht kunnen hebben. En hoe de kwaliteitsafspraken eruit zien maakt in dit geval niet zoveel uit. Op het moment dat het voor ons relevant is, dan hebben wij dat overgenomen”.

Ook de schoolleiders geven aan zich te kunnen vinden in thema's van het sectorakkoord; *“Het sectorakkoord geeft wel de goede richting aan. Het geeft de kern weer van waar het in het onderwijs om draait. Twee/drie jaar geleden toen dat verhaal geschreven is, hebben ze wel goed aangevoeld waar het onderwijs naartoe moest”*. Daarentegen geven ook de schoolleiders aan zich niet te kunnen vinden in de kwantitatieve kwaliteitsafspraken. Deze ervaren zij als onrealistisch en onhaalbaar; *“Vroeger leerde ik, je doelen moeten goed geformuleerd zijn maar ook haalbaar. Als je dat soort kretologie erin gaat zetten dan doe je wel wat af aan de kracht van zo'n akkoord”*. Daarentegen geven de schoolleiders wel aan voorstander te zijn van het nastreven van de ambities. Eén van de schoolleiders geeft ook aan te beseffen dat het geen wetten zijn en de streefwaardes eerder als richtlijn gezien moeten worden. Een andere schoolleider benoemt het als; *“Ik vind het wel erg als er onhaalbare streefcijfers van te voren genoemd worden. Ambities vind ik wel goed. De lat mag best hoog liggen. Alleen je moet wel het idee hebben dat je er overheen kunt komen”*. Ook wordt het verwoord als; *“Sommige kwaliteitsafspraken zijn wel lastig. Het is goed dat je doelen stelt maar als je*

iets op 100% stelt dan moet je niet teleurgesteld zijn als iets op 80% stopt of zo. Want dat is dan gewoon het maximaal haalbare”.

Duidelijkheid en consistentie van de kwaliteitsafspraken

Twee bestuurders ervaren de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord als duidelijk. Het sectorakkoord wordt als goed leesbaar ervaren en het zijn geen ingewikkelde lange stukken. Daarbij geeft geen van de bestuurders aan dat zij het akkoord niet consistent vinden of dat zij het idee hebben dat kwaliteitsafspraken elkaar tegen spreken.

“Het sectorakkoord is duidelijk, het zijn geen ingewikkelde lange stukken. Het zijn harde afspraken die de koers goed uitzetten. De dingen die voorheen wat rommelig gedaan werden zijn nu helder en duidelijk geformuleerd en daar zijn ook afspraken over gemaakt. Het is een verbetering dat alle losse punten die ergens lagen een duidelijk geheel zijn geworden, waarbij je ook ziet dat er gemeenschappelijke afspraken over gemaakt zijn. Ook kun je er dingen in terug zien die je ook tegenkomt in verschillende beleidsplannen”.

Ook de schoolleiders ervaren het sectorakkoord als duidelijk en consistent. Schoolleiders geven aan het logisch te vinden, zonder onduidelijkheden. *“Ik vind het sectorakkoord duidelijk en consistent. Ik was wel opgelucht dat het aansloot bij wat ik zelf ook belangrijk vind. Er was niks waarvan ik dacht, ik snap niet wat ze hiermee bedoelen”.* Een andere schoolleider noemt de afspraken dusdanig concreet dat er mee gewerkt kan worden.

Eén bestuurder merkt op dat er teveel afspraken in het akkoord staan. Zijn voorkeur gaat uit naar maximaal vijf afspraken. Door de grote hoeveelheid afspraken krijgt het sectorakkoord teveel een tijdelijk karakter. Voor men er erg in heeft kan de overheid zich weer focussen op compleet andere thema's. Deze gedachte wordt door alle schoolleiders ondersteund. Ook zij zijn van mening dat er teveel kwaliteitsafspraken zijn opgenomen in het akkoord. Op deze manier wordt er teveel van de scholen gevraagd. Scholen kunnen immers niet met alle afspraken bezig zijn. *“De kwaliteitsafspraken zijn wel logisch maar tegelijkertijd zijn het er wel heel veel. Want je moet aan zoveel dingen werken. Het is rekenbeleid, taalbeleid, zittenblijvers, je moet een brede maatschappelijke rol spelen. Ik snap ook wel dat als de overheid daar geld in stopt, dat ze ook die dingen mogen vragen. Maar op deze manier wordt er wel veel gevraagd”.*

Veronderstellingen in het sectorakkoord vo

Bij de vraag aan schoolbestuurders of zij van mening zijn dat het sectorakkoord leidt tot een verbetering van de onderwijskwaliteit, wordt het beeld gegeven dat scholen van nature bezig zijn met het verbeteren van de onderwijskwaliteit. Hierbij wordt aangegeven dat het sectorakkoord wel de thema's belicht waar het ook daadwerkelijk om draait. Daarmee richt het zich op de onderwijskwaliteit in den brede en het zijn thema's die zich richten op leerlingen goed onderwijs bieden. Zo stelt een bestuurder; *“De thema's uit het sectorakkoord, daar sta ik helemaal achter. En ik denk de scholen ook. Het gaat om kinderen he. Als de rode draad is dat het gaat om leerlingen goed onderwijs te geven dan is iedereen het ermee eens”.*

“Als je het hebt over de onderwijskwaliteit in den brede, dan draagt het sectorakkoord daar zeker aan bij. Je geeft leerlingen meer mee dan voorheen. Ook op het gebied van maatschappelijke ontwikkeling. Maar ook wat betreft de professionalisering van leraren en schoolleiders.”

Schoolleiders geven eveneens aan dat zij zich te kunnen vinden in de veronderstellingen die in het akkoord zijn gesteld. Eén van de schoolleiders benoemt het als; *“Volgens mij is er goed over nagedacht. Alle aspecten die een rol spelen bij het toekomstgericht maken van het onderwijs, die staan er wel in. Dus met de buurt, de maatschappij, het bedrijfsleven, je interne kwaliteit, je ICT en je professionele ontwikkeling”*. Echter, twee schoolleiders geven aan moeite te hebben met de veronderstellingen in kwaliteitsafspraken. Bij een aantal ervan wordt het probleem niet aangepakt. Dit maakt dat kwaliteitsafspraken onhaalbaar worden. *“We kunnen wel achter het probleem aanzitten en roepen over bevoegd maken en een Lerarenregister etc. Maar vooraan kiezen de beste mensen voor een andere carrière om volgens mij voordehand liggende redenen. Als je dat niet tackelt dan wordt de kwaliteitsafpraak als niet zinvol ervaren”*. Een ander geeft aan dat sommige kwaliteitsafspraken er niet toe leiden dat het onderwijs beter wordt; *“Het onderwijs wordt er echt niet beter van als we in het vmbo eerstegraads bevoegde academisch opgeleide leraren neerzetten. Daar geloof ik niks van. Daar heb je veel meer aan misschien wel een pabo opgeleide docent”*. Op dit punt wijkt de mening van schoolleiders af van de mening van de schoolbestuurders.

Ondersteunende mechanismes

Voor de mate waarin bestuurders zich ondersteund voelen om het akkoord tot uitvoering te brengen is een tweedeling zichtbaar. Eén bestuurder geeft aan voldoende financieel ondersteund te worden om de kwaliteitsafspraken tot uitvoering te brengen. De middelen uit de prestatieboxregeling hebben hier aan bijgedragen; *“De prestatiebox geeft wat dat aan gaat ook echt ruimte. Het is een substantieel bedrag. Dat maakt het mogelijk dat je op een gegeven moment tegen een leraar zegt: ga jij maar 100 klokuren een bepaalde taak uitvoeren”*. Een andere bestuurder geeft echter aan dat de beperkte financiële middelen er voor zorgen dat doelen niet uitgevoerd kunnen worden; *“De financiële middelen zijn berekend op de massa. Maar voor een individueel kind is het niet mogelijk daar iets mee te bereiken”*. Ook de prestatiebox middelen zijn volgens deze schoolbestuurder onvoldoende toereikend; *“Dus al met al is er voor veel thema’s niet direct financiële steun. Die paar honderd euro uit de prestatiebox is niks. Hoe moet ik op een school van 400 leerlingen met dat bedrag zorgen voor bijvoorbeeld maatwerk en burgerschap. Dat gaat dus niet”*. Financiële middelen worden in eerste instantie besteed aan het aantal leraren, de klassengrootte, het aantal lessen of de schooldirecteur.

Eén bestuurder heeft wel ervaren dat er voldoende ondersteunende instrumenten zijn ingezet om de doelen tot uitvoering te brengen. Hierbij spreekt hij zijn voorkeur uit voor een instrument waaraan een subsidie gekoppeld is. Echter, de kanttkening wordt geplaatst dat er onvoldoende is nagedacht over de kwaliteit van het instrument en wat ermee bereikt wordt.

Twee schoolleiders geven echter het beeld wel voldoende financieel ondersteund te worden. Door het sectorakkoord zijn subsidies vrijgekomen waar de scholen gebruik van kunnen maken en die scholen helpen in hun aanpak. Eén van de schoolleiders benadrukt ook dat de prestatiebox voor veel extra ruimte heeft gezorgd. Hierdoor is de school in staat veel verschillende aanpakken te ondersteunen.

Een kanttekening die deze schoolleiders plaatsen bij deze (financiële) ondersteuning is dat zij tegen een tijdsprobleem aanlopen bij de uitvoering van het sectorakkoord. Zo geeft één schoolleider aan dat de projecten zoals zomerscholen als positief ervaren worden. Deze projecten moeten uiteindelijk ervoor zorgen dat de doelen uit het sectorakkoord behaald worden. Ook is hier voldoende financiële ondersteuning voor. Dit motiveert de scholen om zittenblijvers aan te pakken, maar vraagt in de uitvoering wel veel tijd die veelal erg schaars is.

Ook wordt aangegeven dat veel handreikingen die scholen worden aangeboden om doelen uit het sectorakkoord te behalen redelijk algemeen van aard zijn. Aan de scholen blijft het de taak deze ondersteuning in de eigen context te plaatsen. Schoolleiders ervaren hier moeite mee en geven aan dat ook dit veel tijd kost. Ook wordt benadrukt dat zij het uiteindelijk zelf moeten doen en hierbij onvoldoende hulp ervaren van buitenaf. Dit beeld wordt alleen door een andere schoolleider ontkracht. Deze schoolleider is wel van mening dat er voldoende ondersteuningsactiviteiten zijn om de thema's tot uitvoering te brengen. Deze ondersteuningsactiviteiten zijn afkomstig van de VO-raad maar ook van andere (private) instellingen.

“Ik zie wel handreikingen. Maar die zijn allemaal redelijk algemeen van aard. Bijvoorbeeld ICT in de klas. Dat is gewoon een hele lastige. Daar kan ook gewoon niemand mij uitleggen hoe dat moet. Dat is echt zoeken. Elke school is aan het zoeken. We moeten het hulpmiddel ook niet als doel gaan maken. Maar de vraag is bijvoorbeeld, hoe ga je om met docenten die dat lastig vinden? Die moet je gaan scholen. Maar dat is vaak niet voldoende. Ook uitgeverijen spelen daar een rol in. Kortom, het is een hele zoektocht omdat je niet weet hoe je de omslag of de kanteling kan maken in je school. Maar dat kost ook gewoon heel veel tijd.”

6.3.2 Uitvoerende organisatie

Door het merendeel van de bestuurders worden de leraren als de uiteindelijke uitvoerders van het sectorakkoord gezien. De leraar wordt beschouwd als de professional en zijn degene die zorgen voor de uiteindelijke kwaliteit van het onderwijs. Hiermee kunnen ze een grote invloed hebben op de uitvoering van het sectorakkoord. Wel wordt nadrukkelijk gezegd dat leraren primair bezig zijn met lesgeven. Zij bepalen hoe het onderwijs vorm krijgt en wat goed is voor de leerlingen. *“Voor hun staat één ding bovenaan en dat is het examenprogramma”*. Ook wordt aangegeven dat zij kunnen besluiten zaken wel of niet te doen, bijvoorbeeld professionalisering.

“De uitvoerders van het sectorakkoord zijn de leraren. Maar als je het goed doet als schoolbestuur en directie dan zorg je ervoor dat iedereen met elkaar van invloed is op het beleid van de school. Dat betekent dat je met de teamleider en de medezeggenschapsraad kijkt naar het beleid. Dit gaan we doen en wie wil daar nog input op leveren? Uiteindelijk zijn we dan allemaal akkoord en voeren we het uit. Dan komt het wel decentraal bij de leraren terecht.”

“Uiteindelijk kom ik als bestuurder echt niet in de klas van de leraar waar lesgegeven wordt. Elke onderwijsorganisatie is gelukkig heel autonoom en gelukkig staat de leraar voor de klas. Dat is de professional. Hij moet elke dag bepalen wat goed is voor de leerlingen. Ik kan het alleen maar in een paar indicatoren vatten en het gesprek daarover aangaan. Uiteindelijk is het echt de leraar die bepaalt wat er gebeurt in de klas.”

Schoolleiders zijn van mening dat de autonome scholen in zijn geheel de uitvoerders zijn van het sectorakkoord. Zij sturen op het behalen van de afspraken uit het akkoord. Daarbij wordt wel aangegeven dat de leraren van invloed kunnen zijn op de uitvoering. Schoolleiders geven wel aan dat het hun verantwoordelijkheid is de leraren in positie te brengen om de afspraken tot uitvoering te brengen; *“Uiteindelijk doen de leraren het werk. Ik moet ze in de juiste positie brengen en zo faciliteren zodat zij hun werk kunnen doen. En ja, uiteindelijk valt of staat alles met die leraren. De leraren moeten het uitvoeren. Als ik ze niet goed aanstuur, dan lopen mijn plannen daar op vast”*.

Commitment van de uitvoerders

De schoolbestuurders veronderstellen dat scholen en leraren veelal niet op de hoogte zullen zijn van het sectorakkoord. Ook wordt verondersteld dat als je het als schoolbestuur en directie goed organiseert, ieder evenveel invloed heeft op de uitvoering van het beleid. Wel wordt aangegeven dat de leraren en schoolleiders onbewust bezig zijn met het uitvoeren van het sectorakkoord.

“Hier zit ik zelf achter de knoppen en maak ik de beleidsstukken. En dan snap ik al niet altijd dat docenten het niet belangrijk vinden. Als een stuk te ver van de docenten afstaat, dan kun je niet verwachten dat zij er enthousiast van worden”.

Schoolleiders bevestigen het beeld dat zij vermoeden dat docenten niet op de hoogte zijn van het sectorakkoord. Ook hebben zij het idee dat het voor leraren als onbelangrijk wordt gezien, mede omdat het te ver van hen af staat. Dit maakt het lastig om met het sectorakkoord een cultuuromslag te bereiken; *“Ik heb het idee dat leraren er nog niet zo zeer mee bezig zijn. En dat maakt het misschien lastig om een cultuuromslag te bereiken”*.

Bekwaamheid van de uitvoerders

Bestuurders geven aan vertrouwen te hebben in het feit dat de uitvoerders het sectorakkoord daadwerkelijk tot uitvoering brengen. Zo geeft een schoolbestuurder aan dat men om zich heen gelooft in de thema's uit het sectorakkoord; *“Volgens mij gelooft iedereen er best wel in dat de meeste onderdelen, zeker door het extra geld dat geïnvesteerd is, bijdragen aan beter onderwijs”*. En omdat het uiteindelijk gaat om professionals die bepalen wat goed is voor de leerlingen geven de bestuurders het vertrouwen dat zij uiteindelijk zorgen voor kwalitatief beter onderwijs.

“Zonder het te weten kan een leraar aan de realisatie van het sectorakkoord meewerken. En zonder het te weten kan hij het ook tegenwerken.”

“Ik denk dat er geen één Nederlander is die in het onderwijs werkt en voor de klas staat die zegt: dat wat ik nu doe heeft een relatie met het sectorakkoord. Ik geloof er echt helemaal niks van.”

Schoolleiders benadrukken dat er veel van leraren wordt verwacht om de gewenste cultuuromslag uit het sectorakkoord te bereiken en deze verwachtingen kosten tijd. Leraren zijn primair bezig met onderwijs geven. Een opeenstapeling van taken zorgt ervoor dat zij niet toekomen aan het tot uitvoering brengen van het sectorakkoord. Eén van de schoolleiders geeft aan dat wanneer leraren

de tijd zouden nemen om zich te verdiepen in de kwaliteitsafspraken, ze het best wel zullen begrijpen; *“Ik denk dat als je de tijd ervoor neemt met die mensen, het zijn ook allemaal hoogopgeleide mensen, dan zullen ze al die ambities snappen. Ook dat het allemaal goede dingen zijn. Maar wat je hoort is dat de stapeling wel veel is voor leraren. Zij moeten het uiteindelijk doen, maar wel binnen dezelfde tijd”*. Daarnaast geeft één van de schoolleiders aan dat je binnen een school te maken hebt met een heterogeen personeelsbestand. Niet iedere leraar is evenveel bereid zich verder te ontwikkelen. Dit bemoeilijkt het bereiken van een cultuuromslag binnen een school.

“Je hebt natuurlijk niet te maken met een homogeen bestand van mensen die allemaal staan te trappelen om weer de volgende ontwikkeling in te duiken. Er zijn dus mensen die de switch makkelijk maken. Maar er zijn ook mensen die het ontzettend moeilijk vinden. Het hele sectorakkoord, zeker waar het gaat over professionele scholen, gaat om een cultuuromslag.

6.3.3 Omgevingsfactoren

Op de vraag of omgevingsfactoren van invloed zijn op de uitvoering van het sectorakkoord antwoorden bestuurders dat het voornamelijk factoren zijn uit de politieke omgeving. De invloed kent verschillende vormen. Ten eerste is het politiek Den Haag dat kan besluiten dat morgen het onderwijs een geheel nieuwe vorm aanneemt; *“Uiteindelijk is het de Tweede Kamer en de staatssecretaris die ervoor kunnen zorgen dat we het morgen compleet anders gaan doen. Als zij hebben gezegd van dat gaan we zo doen, dan wordt direct alles daarop ingericht. De macht van Den Haag is groot. Je moet doen wat de politiek wil”*. Ook wordt het politieke sentiment genoemd. Dit kan het voor scholen onduidelijk maken waar zij nu op in moeten zetten; *“Als de Tweede Kamer zegt van we moeten meer gaan stapelen maar dit staat niet in het sectorakkoord, moeten we dan wel of niet gaan stapelen?”*. Tot slot wordt aangegeven dat de politiek uiteindelijk bepaalt waar scholen op in moeten zetten. Veelal door er geld aan te verbinden. Hierdoor bemoeit zij zich toch met de inhoud terwijl dit oorspronkelijk niet de bedoeling is. Een bestuurder geeft aan dat je daardoor in de positie wordt geplaatst om maar te zeggen dat je het ergens niet mee eens bent en je volledig chantabel wordt; *“Nou zegt de politiek dat je geld kunt krijgen maar wel onder een aantal voorwaarden. Dan verkeer je niet in de positie om te zeggen ‘lazer nu maar op met dat geld’. Dus je hebt helemaal geen keus. De politiek zegt gewoon, dit is de politieke realiteit van dit moment dus take it or leave it. Je bent volledig chantabel. Dat is hetzelfde met het sectorakkoord. Je hebt geen keuze om een sectorakkoord te sluiten. Je moet een sectorakkoord sluiten want anders heb je dat geld niet”*.

Opvallend is dat de schoolleiders niet aangeven dat er factoren uit de omgeving van de school van invloed zijn op de uitvoering van het sectorakkoord. Zo noemt één van de schoolleiders dat de politiek richting geeft aan de samenleving. Maar uiteindelijk is het aan de school zelf om te bepalen wat zij hiermee doet. *“De politiek heeft wel een rol. Zij moet uiteindelijk richting geven aan de samenleving. Maar daar zit een iets te grote controlerende neiging in. Je moet daar anarchistisch in worden. We doen het wel maar we doen het op onze eigen manier. Sommige dingen doen we gewoon niet. En ik verantwoord wel naar buiten toe waarom we dat niet doen. Maar als we iets niet doen dan doen we dat beargumenteerd niet”*.

7. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen die centraal staan in dit onderzoek. Om te beginnen wordt antwoord gegeven op de vijf deelvragen, gebaseerd op de informatie afkomstig uit het theoretisch kader en de empirische resultaten. In de beantwoording van de deelvragen is ook de toetsing van de twaalf hypothesen verwerkt. Vervolgens wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kritische reflectie op het onderzoek, aangevuld met aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek.

7.1 Beantwoording deelvragen

7.1.1 Wat is een convenant als beleidsinstrument?

Het beleidsinstrument convenant kan worden gezien als een overeenkomst of afspraak tussen de overheid en derden over het realiseren van beleidsdoelstellingen. Hiermee is het convenant een juridisch beleidsinstrument waarmee men een gedragsverandering bij de doelgroep wenst te bereiken. Een convenant kent verschillende karaktereigenschappen. Zo worden de afspraken tussen de betrokken partijen op gelijkwaardige basis gemaakt en zijn de partijen wederkerig van elkaar afhankelijk bij het behalen van de beleidsdoelstellingen. Tot slot zorgt het vrijwillige en vrijblijvende karakter van een convenant ervoor dat de convenantpartners zich betrokken blijven voelen bij de uitvoering van het akkoord.

7.1.2 Wat wordt verstaan onder de effectiviteit van een convenant?

Om de effectiviteit van een convenant te bepalen is in de literatuur gekeken naar algemene beleidstheorieën over de effectiviteit van beleidsinstrumenten. Hierin wordt gesteld dat een beleidsinstrument effectief is wanneer het ervoor zorgt dat de beleidsdoelstellingen behaald worden. In dat geval gaat het om de mate waarin individuele leden van de doelgroep het gedrag aanpassen naar het vooraf bepaalde gewenste gedrag. Het gedrag van een doelgroep wordt niet enkel beïnvloedt door beleidsinstrumenten. Door verschillende typen gedrag te onderscheiden is het mogelijk te bepalen of een beleidsinstrument hierop van invloed is. In het geval van een convenant is de kans het grootst dat het van invloed is op gedrag dat bepaald wordt door subjectieve-rationele afwegingen. Hierbij maken leden van de doelgroep een duidelijke afweging tussen de verschillende gedragsalternatieven met bijbehorende waarderingen en consequenties. In het convenant kunnen afspraken worden gemaakt die gedragsafwegingen beïnvloeden, door bijvoorbeeld sancties op te leggen bij het niet naleven van de afspraken. Ook kan een convenant van invloed zijn op gedrag dat bepaald wordt door sociale normen. Deze normen bepalen wat 'normaal' gedrag is of gedrag dat bepaalt hoe men moet handelen in de maatschappij. Door in een convenant op gelijkwaardige basis met de convenantpartners afspraken te maken kunnen de afspraken breed gedragen worden door de doelgroep en is de kans het grootst dat zij ervaren worden als sociale normen.

7.1.3 Wat bepaalde de uitvoerbaarheid van een convenant?

Bressers (1994) heeft vastgesteld dat de uitvoeringsfase mede de effectiviteit van een beleidsinstrument bepaalt. In deze fase worden middelen of instrumenten ingezet om beleidsdoelstellingen te behalen (Coolsma, 2008). De veronderstelling is dat wanneer een beleidsinstrument als uitvoerbaar wordt ervaren, de kans groter is dat het instrument zorgt voor een gedragsverandering bij de doelgroep en dus de effectiviteit vergroot. Om de uitvoerbaarheid van de beleidsinstrumenten te bepalen zijn vanuit de implementatietheorie van Mazmanian en Sabatier

(Sabatier, 1986) en het actoren-factoren-model van conformiteit van de beleidsvorming (Coolsma, 2008) factoren benoemd. Door deze twee theorieën samen te voegen zijn drie categorieën van factoren te benoemen: de inhoudelijke kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie, kenmerken van de uitvoerende organisatie en de omgevingsinvloeden.

Bij de inhoudelijke kwaliteit van het beleid en de beleidstheorie gaat het om vijf factoren die de uitvoerbaarheid van een instrument bepalen. Ten eerste moeten de beleidsdoelstelling(en) duidelijk zijn en elkaar niet tegenspreken, oftewel consistent zijn. De beleidsdoelstelling(en) mogen niet te ambitieus zijn. Dit leidt immers tot een langere implementatietijd of kan leiden tot cynisme bij de uitvoerende organisaties. Ook moeten de uitvoerders zich kunnen vinden in de normatieve veronderstellingen, oftewel de normen en waarden die in het instrument getoond worden. Evenals in de causale veronderstellingen die een beeld geven over de middelen die ingezet worden om de beleidsdoelstellingen te behalen. Tot slot moeten de uitvoerders het idee hebben dat zij voldoende ondersteunende mechanismen hebben om het instrument tot uitvoering te brengen.

Qua kenmerken van de uitvoerende organisatie zijn er drie factoren die van invloed zijn op de uitvoerbaarheid. Om te beginnen moeten de uitvoerders bekwaam genoeg zijn om het instrument tot uitvoering te brengen. Daarnaast moeten de uitvoerders zich committeren aan de beleidsdoelstellingen en het instrument. Tot slot geldt dat wanneer de uitvoerders veel autonomie hebben in de wijze waarop zij het beleidsinstrument tot uitvoering brengen, dit de uitvoerbaarheid niet ten goede komt. Beleidsuitvoerders hebben in dat geval de vrijheid om eigen handelingen te kiezen die niet overeenkomen met de beleidsdoelstellingen van een beleidsinstrument.

De laatste categorie focust zich op de omgevingsfactoren die van invloed zijn op beleidsuitvoering. Hierbij gaat het om factoren die door zowel de beleidsbepaler als de –uitvoerder niet direct te controleren zijn. Bij omgevingsfactoren kan gedacht worden aan invloeden uit de politieke omgeving. Wanneer de uitvoerders geen politieke steun ervaren voor het instrument dat zij moeten uitvoeren, kan dit de uitvoerbaarheid van een beleidsinstrument negatief beïnvloeden. Een ander voorbeeld is de financiële omgeving. Als de uitvoerders door externe factoren minder financiële middelen hebben om het beleidsinstrument tot uitvoering te brengen dan kan dat een negatieve invloed hebben op de uitvoerbaarheid.

7.1.4 In hoeverre is het sectorakkoord vo als convenant een effectief beleidsinstrument?

Om de effectiviteit van het sectorakkoord te bepalen zijn in het onderzoek een tweetal hypothesen opgenomen; één gericht op het behalen van de kwaliteitsafspraken en één gericht op de mate waarin het beleidsinstrument heeft geleid tot een gedragsverandering. Voor de tweede hypothese geldt dat een gedragsverandering in de gewenste richting staat voor de mate waarin het sectorakkoord ertoe heeft geleid dat op ander beleid is ingezet dat overeenkomt met de doelen uit het sectorakkoord. In tabel 22 is zichtbaar of de hypothesen zijn aangenomen of verworpen en wat het effect is op de uiteindelijke effectiviteit van het sectorakkoord.

	Hypothese	Aangenomen/ verworpen	Invloed op de effectiviteit
11	Als de beleidsdoelstellingen behaald worden dan zal de effectiviteit van het beleidsinstrument groter zijn	Aangenomen	Positief effect op de effectiviteit
12	Als het beleidsinstrument heeft geleid tot een gedragsverandering in de gewenste richting dan zal de effectiviteit van het beleidsinstrument groter zijn.	Verworpen	Negatief effect op de effectiviteit

Tabel 22. Hypotheses effectiviteit van het sectorakkoord vo

Uit de empirische resultaten is af te leiden dat op het merendeel van de kwaliteitsafspraken waarvoor scholen en schoolbesturen verantwoordelijk zijn sprake is van een positieve beweging. Scholen en schoolbesturen laten op de kwaliteitsafspraken die vallen onder de hoofdlijn toekomstbestendig onderwijs, allen een (licht) positieve beweging zien. Dit toont aan dat de sector voortgezet onderwijs zich in toenemende mate aansluit op de veranderende maatschappij en het vervolgonderwijs en zich ook inzet op de brede ontwikkeling van leerlingen. Voor de kwaliteitsafspraken die vallen onder de hoofdlijn professionele scholen is een wisselend beeld zichtbaar. Op sommige kwaliteitsafspraken is een (licht) positieve beweging zichtbaar, zoals de begeleiding van startende leraren of de bevoegdheden van leraren. Daarentegen is op andere kwaliteitsafspraken een (licht) negatieve beweging zichtbaar zoals de (ICT) vaardigheden van leraren en de professionele leercultuur. Scholen en schoolbesturen tonen aan dat zij wel bezig zijn met de professionele ontwikkeling van de scholen. Het onderzoek toont echter ook aan dat het nog niet lukt om overal vooruitgang op te boeken. Voor de kwaliteitsafspraken die vallen onder de hoofdlijn rekenschap en verantwoording is ook een wisselend beeld zichtbaar. In de sector wordt een positief beeld getoond over de verbetering van tegenvallende resultaten van en de verantwoording over de resultaten. Daarentegen blijken leraren nog maar in beperkte mate opbrengstgericht te werken.

Opvallend aan de beweging op de kwaliteitsafspraken is dat een verband zichtbaar is tussen de kwaliteitsafspraken waarbij sprake is van een negatieve beweging. Het gaat hierbij om de kwaliteitsafspraken over (ICT) vaardigheden van leraren, de professionele leercultuur en opbrengstgericht werken. Bij opbrengstgericht werken wordt van leraren verwacht dat zij verschillen tussen leerlingen kunnen ontdekken door het analyseren van de leerling resultaten en deze analyses vervolgens gebruiken bij het vormgeven van het onderwijs. Niet alleen vraagt dit om leraren die in het bezit zijn van differentiatievaardigheden. Het is voordelig als leraren ook beschikken over voldoende ICT vaardigheden om deze resultaten vervolgens te kunnen analyseren. Tevens kan worden verwacht dat wanneer leraren ontevreden zijn over het gevoerde HRM-beleid zij wellicht onvoldoende in staat worden gesteld zich op deze thema's te professionaliseren.

Voor wat betreft de mate waarin het sectorakkoord heeft geleid tot een gedragsverandering bij schoolbestuurders en schoolleiders uit de interviews is gebleken dat er geen sprake was van een gedragsverandering. Het beleid waar schoolbestuurders en schoolleiders op inzetten wordt niet bepaald door het sectorakkoord. Schoolbestuurders en schoolleiders geven aan dat in het sectorakkoord thematieken worden besproken waar scholen en schoolbesturen al mee bezig waren voor de komst van het sectorakkoord. Indien op nieuwe thematieken beleid is gevormd komt dat hoofdzakelijk doordat het aansluit bij de context en ontwikkelingen van de school of het schoolbestuur en niet omdat het in het sectorakkoord benoemd is. Echter, schoolbestuurders en schoolleiders geven beiden aan dat zij het sectorakkoord meer gebruiken als spiegel om te zien of zij op de juiste weg zitten. De schoolbestuurders geven aan dat zij het ook zien als een "duwtje in de

rug” om op een beleidsthema’s in te zetten. Dit wordt echter niet gezien als dat het sectorakkoord heeft geleid tot een gedragsverandering bij de doelgroep.

Het gedrag dat zowel schoolleiders en schoolbestuurders tonen bij het bepalen van het beleid is een combinatie van gedrag dat gebaseerd is op subjectieve-rationele afwegingen en gedrag gebaseerd op sociale normen. De subjectieve-rationele afwegingen zijn terug te zien in het feit dat schoolleiders en schoolbestuurders bepalen wat het beste aansluit bij de wensen en behoeften van de leerlingen. Daarbij houden zij rekening met welke ondersteuning zij aangeboden krijgen van de overheid. Zo zal eerder worden ingezet op een thema waar scholen subsidie voor kunnen krijgen. Voor wat betreft het gedrag dat gebaseerd is op de sociale normen is te zien in dat schoolbestuurders en -leiders aangeven het sectorakkoord als de koersbepaling voor het onderwijs te beschouwen. Dit kan geïnterpreteerd worden als dat het akkoord de norm is waar het beleid aan moet voldoen. Een convenant kan dus mogelijk wel van invloed zijn op de gedragsafweging, mits het op de juiste wijze gevormd is.

7.1.5 In hoeverre wordt het sectorakkoord vo als convenant als uitvoerbaar ervaren?

Om de uitvoerbaarheid van het sectorakkoord te bepalen zijn negen hypothesen opgesteld. In onderstaande tabel is aangegeven of de hypothesen op basis van de bevindingen aangenomen of verworpen kunnen worden. Tevens is aangegeven wat het effect is op de uiteindelijke uitvoerbaarheid van het sectorakkoord. Gezien de mate waarin de hypothesen zijn aangenomen dan wel verworpen kan worden geconcludeerd dat het sectorakkoord als gematigd uitvoerbaar wordt ervaren.

Hypothesen	Aangenomen/ verworpen	Invloed op de uitvoerbaarheid
1. Als er duidelijke en consistente doelstellingen gevormd zijn dan zal het beleidsinstrument uitvoerbaar zijn voor de beleidsuitvoerders	Aangenomen	Positief effect op de uitvoerbaarheid
2. Als de doelstellingen als te ambitieus worden ervaren dan zal de uitvoerbaarheid van het instrument afnemen	Aangenomen	Negatief effect op de uitvoerbaarheid
3. Als men zich kan vinden in de normatieve veronderstellingen dan zal de uitvoerbaarheid van het instrument toenemen	Aangenomen	Positief effect op de uitvoerbaarheid
4. Als men zich kan vinden in de causale veronderstellingen dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen	Verworpen	Negatief effect op de uitvoerbaarheid
5. Als er voldoende ondersteunende mechanismen zijn dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen	Verworpen	Negatief effect op de uitvoerbaarheid
6. Als de uitvoerders een grote mate van autonomie hebben dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument afnemen	Aangenomen	Negatief effect op de uitvoerbaarheid
7. Als de uitvoerders als bekwaam worden ervaren dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen	Aangenomen	Positief effect op de uitvoerbaarheid
8. Als de uitvoerders zich committeren aan de doelen dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument toenemen	Verworpen	Negatief effect op de uitvoerbaarheid
9. Als omgevingsfactoren van invloed zijn op de uitvoering dan zal de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument afnemen	Aangenomen	Negatief effect op de uitvoerbaarheid

Tabel 23. Hypothesen uitvoerbaarheid van het sectorakkoord vo

Uit de interviews met schoolbesturen en schoolleiders is gebleken dat zij de doelstellingen als duidelijk en consistent ervaren. Zij geven allen aan dat het sectorakkoord leesbaar en begrijpelijk is. Geen van de schoolbestuurders en schoolleiders geeft aan dat kwaliteitsafspraken elkaar tegenspreken. Daarnaast geven zij wel aan dat een deel van de doelstellingen te ambitieus is. Hierbij gaat het met name om de gekwantificeerde kwaliteitsafspraken. Zowel schoolbestuurders als

schoolleiders lijken een cynische houding aan te nemen tegen deze kwaliteitsafspraken doordat zij allen aangeven te weten dat niemand deze doelstellingen ooit zal behalen. Daarentegen kunnen zij zich wel vinden in de normatieve veronderstellingen uit het akkoord. Zowel de schoolbestuurders als de schoolleiders geven allen aan zich te kunnen vinden in de kern van de kwaliteitsafspraken. Enkele schoolbestuurders en schoolleiders merken op dat zij niet bij elke kwaliteitsafpraak van mening zijn dat deze bijdraagt aan kwalitatief beter onderwijs. Kortom, er is een verdeeld beeld over de causale veronderstellingen uit het akkoord. Ook over de ondersteunende mechanismen zijn niet alle schoolbestuurders en schoolleiders even positief. Zo geeft een enkeling aan onvoldoende ondersteund te worden in de uitvoering van het sectorakkoord. Dit kan betrekking hebben op financiële ondersteuning maar ook op hulp bij de wijze waarop zij de kwaliteitsafspraken tot uitvoering moeten brengen.

Voor wat betreft de uitvoerders van de afspraken uit het sectorakkoord geven schoolbestuurders aan de schoolleiders en leraren als de uitvoerders van het sectorakkoord te zien. Schoolleiders bevestigen dat inderdaad de leraren nodig zijn om de kwaliteitsafspraken uiteindelijk tot uitvoering te brengen, maar beschouwen de schoolbestuurders ook als uitvoerders van het sectorakkoord. Daarbij geven de schoolbestuurders aan veelal decentraal te werken. Dit betekent dat schoolleiders de vrijheid hebben om zelf te bepalen hoe zij onderwijskundig het beleid vormgeven. Daarnaast geven zij aan dat de leraren uiteindelijk bepalen hoe het onderwijs vorm krijgt. Schoolleiders bevestigen dit beeld. Hieruit kan dus geconcludeerd worden dat de uitvoerders een grote mate van autonomie hebben. Schoolbestuurders en schoolleiders achten de leraren bekwaam om de afspraken tot uitvoering te brengen. Daarentegen geven beiden aan het idee te hebben dat leraren niet bekend zijn met het sectorakkoord. Hieruit kan geconcludeerd worden dat leraren zich niet aan het sectorakkoord zullen committeren.

Tot slot geven enkele schoolbestuurders en schoolleiders aan dat de politieke omgeving van invloed is op de uitvoering van het sectorakkoord. Wanneer de politiek aandacht geeft aan beleidsthema's die niet in het sectorakkoord staan, voelen schoolbestuurders en schoolleiders de verplichting daar aandacht aan te besteden. Ook de financiële omgeving kan van invloed zijn op de uitvoering. Enkele schoolbestuurders en schoolleiders geven aan dat wanneer zij gekort worden op hun financiële middelen, zij minder ruimte hebben om in te zetten op alle thema's uit het sectorakkoord.

7.2 Beantwoording hoofdvraag

Na het beantwoorden van de deelvragen is het mogelijk om tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen. De hoofdvraag die centraal staat in dit onderzoek is: *Wat is de effectiviteit en de uitvoerbaarheid van het beleidsinstrument sectorakkoord vo als convenant?* Uit voorgaande deelvragen is gebleken dat het sectorakkoord gematigd uitvoerbaar is. Zo is op het merendeel van de factoren voor de uitvoerbaarheid een negatieve relatie zichtbaar. Voor wat betreft de factoren die de effectiviteit van het sectorakkoord bepalen is gebleken dat er wel een positieve beweging is op het behalen van de kwaliteitsafspraken. Maar, door de geïnterviewde schoolleiders en schoolbestuurders is aangegeven dat er geen sprake is van een gedragsverandering door het sectorakkoord.

Wat echter nog niet in de bepaling van de effectiviteit is meegenomen is de mate van uitvoerbaarheid. Deze relatie is vanuit de literatuur omgezet in een hypothese, zie onderstaande tabel.

Hypothese	Aangenomen/ verworpen	Invloed op de effectiviteit
10 Als de uitvoerbaarheid van het convenant groot is dan zal de effectiviteit van het beleidsinstrument toenemen.	Verworpen	Negatief effect op de effectiviteit

Tabel 24. Hypothese uitvoerbaarheid en effectiviteit van het sectorakkoord.

Gezien de gematigde uitvoerbaarheid van het sectorakkoord kan geconcludeerd worden dat het sectorakkoord onvoldoende effectief is. De positieve beweging die zichtbaar is op de kwaliteitsafspraken is vermoedelijk niet afkomstig uit het sectorakkoord. Ook zonder het sectorakkoord is het aannemelijk dat deze beweging in gang gezet zou zijn. Echter, dat wil niet zeggen dat het sectorakkoord in zijn geheel geen effect heeft op schoolleiders en schoolbestuurders. Schoolbestuurders en –leiders geven beiden aan dat het sectorakkoord wel tot effect heeft gehad dat er opnieuw over zaken is nagedacht: het werkt bij de beleidsvorming als spiegel.

Voor de gematigde uitvoerbaarheid en onvoldoende effectiviteit zijn verschillende redenen te benoemen. Deze zijn terug te vinden in de factoren; *ambitie van de kwaliteitsafspraken, causale veronderstellingen in de kwaliteitsafspraken, ondersteunende mechanismen, mate van autonomie van de uitvoerders, mate van commitment van de uitvoerders aan het sectorakkoord en de omgevingsfactoren.*

7.3 Aanbevelingen

Om bij een volgend sectorakkoord de mogelijke effectiviteit te vergroten kunnen naar aanleiding van dit onderzoek enkele aanbevelingen gedaan worden. Deze aanbevelingen richten zich met name op de factoren die bepalend zijn voor de gematigde uitvoerbaarheid. Deze factoren zijn namelijk uiteindelijk bepalend voor de mate waarin een gedragsverandering plaatsvindt bij de doelgroep, wat leidt tot beweging op de kwaliteitsafspraken.

De eerste aanbeveling richt zich op de ambitie in de kwaliteitsafspraken. Door in de kwaliteitsafspraken ambitieuze doelstellingen op te stellen die ook haalbaar zijn kunnen schoolbestuurders- en leiders de doelstellingen eerder overnemen omdat ze in het sectorakkoord zo staan vermeld. Dit vergroot kans dat de doelgroep een convenant als sociale norm zien waar het onderwijs aan moet voldoen.

Een tweede aanbeveling richt zich op de ondersteunende mechanismes. Ondanks dat schoolbestuurder of –leider ieder eigen wensen hebben ten aanzien van de gewenste ondersteuning is een veel gehoorde opmerking dat de ondersteunende mechanismes bij het sectorakkoord niet het juiste doel raakte. Het is aan te bevelen om in het vervolg bij de ondersteunende mechanismen duidelijk aan te geven voor welk doel zij ingezet kunnen worden en wat het effect van de ondersteuning moet zijn. Ook is het van belang dat vooraf beter wordt nagedacht of de ondersteuning het juiste effect zal hebben.

Een derde aanbeveling richt zich op het bevorderen van het commitment van de uitvoerders. Voor het vervolg is het aan te bevelen te zorgen voor bekendheid van en verbinding aan een akkoord door de hele sector. Zoals nu is gebleken zijn veelal schoolbestuurders en schoolleiders bekend met het sectorakkoord maar betwijfelen zij of leraren dat ook zijn. Een gebrek aan commitment kan ertoe leiden dat leraren andere prioriteiten stellen. Een mogelijkheid om het commitment te vergroten is

door ook leraren te betrekken in het opstellen van het convenant. Vervolgens is het van belang om duidelijker aan te geven dat ook de leraren nodig zijn voor het behalen van de kwaliteitsafspraken. Hiermee wordt het draagvlak voor het convent vergroot.

Literatuurlijst

- Algemene Vereniging Schoolleiders & VO-raad. (2016). *Staat van de Schoolleider*. Utrecht.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag, Lemma.
- Bovens, M.A.P., t'Hart, P. & van Twist, M.J.W. (2007). *Openbaar bestuur - Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Bressers, J.T.A. (1994). Beleidsinstrumenten in het beleidsproces. In: P. Glasbergen (red.). *Milieubeleid: een beleidswetenschappelijke inleiding*. Den Haag, VUGA, pp. 125-141.
- Bruijn, T.J.N.M. (2008). Samenwerken in beleidsnetwerken. In: Hoogerwerf & A. Herwijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer. [pp. 299-319].
- Bruijn, J.A. & ten Heuvelhof, E.F. (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid*. Leiden/Antwerpen, Stenfert Kroese.
- CentERdata. (2016). *IPTO: bevoegdheden en vakken in het vo*. Tilburg.
- Cialdini, B. (2011). Harnessing the Science of Persuasion. *Harvard Business Review*.
- Coolsma, J.C. (2008). De uitvoering van overheidsbeleid. In: Hoogerwerf & A. Herwijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer. [pp. 119-135].
- Fenger, H.J.M. & Klok, P-J. (2008). Beleidsinstrumenten. In: Hoogerwerf & A. Herwijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer. [pp. 223-241].
- Heffen, O. (2008). Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk. In: Hoogerwerf & A. Herwijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer. [pp. 205-221].
- Heuvel, J.H.J. van den. (1998). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor overheidsbeleid*. Utrecht, Lemma.
- Hoogerwerf, A. Herwijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer.
- Inspectie van het Onderwijs. (2016). *De staat van het Onderwijs – Onderwijsverslag 2014-2015*. Utrecht.
- Inspectie van het onderwijs. (2015). *Zittenblijven in het voortgezet onderwijs*. Utrecht.
- Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. (2011). *Gedrag in beleid. Met psychologie en gedragseconomie het mobiliteitsbeleid versterken*. Den Haag.
- Kennisnet. *Leermiddelentrends: 'Het onderwijs is weer aanzet'*. [<https://www.kennisnet.nl/artikel/leermiddelentrends-het-onderwijs-is-weer-aan-zet/>]. 13 april 2016.
- Kennisnet. (2015). *Vier in balans-monitor 2015*. Zoetermeer.
- Kohnstamm instituut & Oberon. (2016). *Monitor Professionele ontwikkeling*. Den Haag.
- Leerlingendaling. *Gevolgen van leerlingendaling*. [<http://www.leerlingendaling.nl/themas/gevolgen-van-leerlingendaling>]. 5 mei 2016.
- Leerlingendaling. *Rapport: quick scan van urgentiebesef en de samenwerking rond leerlingendaling onder schoolbesturen voortgezet onderwijs, gemeenten en provincies*. [<http://www.leerlingendaling.nl/actueel/rapport-quick-scan-van-urgentiebesef-en-de-samenwerking-rond-leerlingendaling-onder-0>]. 14 april 2016.
- Leerlingendaling. *Tot 2025 leerlingendaling in het voortgezet onderwijs*. [<http://www.leerlingendaling.nl/actueel/tot-2025-leerlingendaling-het-voortgezet-onderwijs>]. 23 april 2016.

- Leisink, P. & Boselie, P. (2014). *Strategisch HRM voor beter onderwijs: Een bijdrage aan de professionalisering van schoolleiders in het voortgezet onderwijs*. Utrecht.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016). *Cijfers leerplicht en aanpak thuiszitters*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Dashboard Sectorakkoord VO*. [<http://www.trendsinebeelddocw.nl/verantwoord-begroten/dashboard-sectorakkoorden/dashboard-sectorakkoord-vo>]. 23-04-2016.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *De Lerarenagenda – de weg tot nu toe*. [<http://www.delerarenagenda.nl/de-lerarenagenda/meedenkers/inhoud/de-lerarenagenda--de-weg-tot-nu-toe>]. 2 maart 2016.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *De Lerarenagenda – oktober 2013*. [<http://www.delerarenagenda.nl/de-lerarenagenda/meedenkers/documenten/publicaties/2015/01/01/lerarenagenda-oktober-2013>]. 2 maart 2016.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Modernisering normen onderwijstijd voortgezet onderwijs (vo)*. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooltijden-en-onderwijstijd/inhoud/normen-onderwijstijd/modernisering-normen-onderwijstijd-voortgezet-onderwijs-vo>]. 20 september 2015.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016). *Plan van aanpak tegengaan onbevoegde lessen vo*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016). *Plan van aanpak toptalenten 2014-2018*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016). *Rijksjaarsverslag 2015 VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Toptalenten op school*. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/talent-op-school/inhoud/toptalenten-op-alle-niveaus>]. 20 september 2015.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015). *Tweede voortgangsrapportage Lerarenagenda*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016). *Verdiepende analyse onbevoegd lesgeven*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016). *Voortgangsrapportage Plan van Aanpak Toptalenten 2014-2018*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015). *Voortgangsrapportage sectorakkoorden funderend onderwijs*. Den Haag.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie. *Convenant*. [<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/convenant>]. 21 juni 2016.
- MOOZ. (2015). *Loopbaanmonitor 2015 – Begeleiding van beginnende leraren*. Tilburg.
- Noordegraaf, M., Th. Schillemans en K. Yesilkagit (2012) *Tussen autonomie en sturing. Organiseren van sturing en toezicht (in het onderwijs)*, Utrecht: Universiteit Utrecht /USBO Advies.
- Onderwijs coöperatie. *Lerarenregister*. [<https://www.onderwijscooperatie.nl/activiteiten/lerarenregister/>]. 24 april 2016.
- Onderwijsraad. (2007). *Veelzeggende instrumenten van het onderwijsbeleid*. Den Haag.
- Overheid.nl. *Wet op het Lerarenregister*. [<https://www.internetconsultatie.nl/wetophetlerarenregister/>]. 24 april 2016.
- PO-raad, VO-raad. 2014. *Sectorale Vraagsturing Leermiddelen, Programma van Eisen PO/VO*. Utrecht.

- Regioplan. (2015). *Onderwijs Werkt! Rapportage van een enquête onder directie/management en docenten uit het po, vo, mbo en hbo. Meting 2015*. Amsterdam.
- ResearchNed. (2015). *Lerende Leraren. Evaluatie Lerarenbeurs*. Nijmegen.
- Ridder, de J. (2008). Bestuursinstrumenten. In: Hoogerwerf & A. Herwijer, M. (red.). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn, Kluwer. [pp. 205-221].
- Rijksoverheid. *Bestuursakkoord VO-raad – OCW 2012-2015*. [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2011/12/15/bestuursakkoord-vo-raad-ocw-2012-2015>]. 2 maart 2016.
- Rijksoverheid. *Bruggen slaan Regeerakkoord VVD-PvdA*. [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>]. 27 maart 2016.
- Rijksoverheid. *Lerarenregister wordt wettelijk verankerd*. [<https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2016/04/25/lerarenregister-wordt-wettelijk-verankerd>]. 6 mei 2016.
- Rijksoverheid. *Nationaal Onderwijsakkoord: De route naar geweldig onderwijs*. [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2013/09/19/nationaal-onderwijsakkoord-de-route-naar-geweldig-onderwijs>]. 27 maart 2016.
- Rijksoverheid. *Overheidsfinanciering onderwijs*. [<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financiering-onderwijs/inhoud/overheidsfinanciering-onderwijs>] 3 maart '16.
- Rijksoverheid. *Passend onderwijs – Achtste voortgangsrapportage december 2015*. [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/12/07/passend-onderwijs-achtste-voortgangsrapportage-december-2015>]. 14 april 2016.
- Rijksoverheid. *Sectorakkoord VO 2014-2017*. [<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/04/17/sectorakkoord-vo-2014-2017>]. 01 april 2015.
- Sabatier, P. (1986). Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. *Journal of Public Policy*, vol. 6, 21-48.
- Sabatier, P. & Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, vol. 5, 481-504.
- Schoolleidersregister vo. *Schoolleidersregister VO van start: samen werken aan individuele professionalisering van de beroepsgroep*. [<https://www.schoolleidersregistervo.nl>]. 7 mei 2016.
- Stichting van het Onderwijs. *Doelstelling*. [http://www.stichtingvanhetonderwijs.nl/over_de_stichting/doelstelling.shtml]. 27 februari 2016.
- Veldkamp. (2016). *Peiling Toptalenten in het onderwijs*. Amsterdam.
- Verhoest, K. Vervloet, D. Bouckaert, G. (2003). *Overheid, markt of non-profit? Onderbouwing van het maatschappelijk kerntakendebat*. Gent, Academia Press.
- Vernieuwing vmbo. *Inhoud van het project*. [<http://vernieuwingvmbo.nl/inhoud/>]. 6 mei 2016.
- VO2020. *VO-magazine 4*. [<http://www.vo2020.nl/wp-content/uploads/2016/01/plusdocument-in-VO-magazine-januari-2016.pdf>]. 5 mei 2016.
- VO-raad. *97 lentescholen gestart*. [<http://www.vo-raad.nl/themas/maatwerk/97-lentescholen-gestart->]. 4 mei 2016.
- VO-raad. (2015). *Professionele ontwikkeling van bestuurders in het voortgezet onderwijs*. Utrecht.

- VO-raad. Project steunpunt opleidingsscholen. [<http://www.vo-raad.nl/themas/professionalisering-docenten/project-steunpunt-opleidingsscholen>]. 6 mei 2016.
- VO-raad. Verantwoording (vensters VO). [<http://www.vo-raad.nl/themas/verantwoording-vensters-vo>]. 7 mei 2016.
- VO-raad & PO-raad. Steunpunt opleidingsscholen PO/VO. [<http://www.steunpuntopleidingsscholen.nl/>]. 6 mei 2016.

Bijlage 1. Ambities en kwaliteitsafspraken sectorakkoord vo

1. Toekomstbestendig onderwijs

Ambitie 1. Uitdagend onderwijs voor elke leerling

Thema	Kwaliteitsafspraken	Verantwoordelijkheid	Omgezet in indicator
Onderwijstijd	OCW zorgt ervoor dat scholen kunnen anticiperen op de invoering van de nieuwe Wet op de Onderwijstijd op 1 augustus 2015 door scholen in staat te stellen al in 2014 in de geest van de nieuwe wet te werken. VO-raad en OCW maken inzichtelijk welke ruimte en mogelijkheden de nieuwe wet op onderwijstijd biedt. De VO-raad stimuleert scholen deze ruimte te benutten	OCW VO-raad	
Zittenblijvers	Het landelijke percentage zittenblijvers is momenteel 5,8%. De ambitie is dat dit percentage in 2020 is gereduceerd tot 3,8%. De uitkomsten zijn inzichtelijk via Vensters VO. De pilots voor zomerscholen worden in zomers van 2015 en 2016 verder uitgerold. Hiervoor worden subsidiemiddelen beschikbaar gesteld. Afhankelijk van de dan bereikte resultaten zullen de middelen vanaf 1 januari 2017 worden toegevoegd aan de regeling prestatiebox dan wel aan de lumpsum bekostiging.	OCW Scholen/ schoolbesturen	Aandeel zittenblijvers. Streefwaarde: 3,8% in 2020.
Uitgedaagde leerlingen	De sector gaat de tevredenheid van leerlingen over onder meer het programma-aanbod van de school volgens uniforme uitgangspunten meten waardoor het mogelijk wordt deze landelijk te vergelijken. Uit dit onderzoek blijkt dat er in 2018 een substantiële stijging is van het aantal leerlingen dat zich uitgedaagd voelt in het onderwijs. Voor de 20% beste leerlingen in alle leerwegen maken we een inhaalslag, met behoud van de relatief goede prestaties van de cognitief zwakkere leerlingen. VO-scholen besteden specifiek aandacht aan deze getalenteerde jongeren en bieden ook hen een uitdagend programma.	Scholen/ schoolbesturen	<ul style="list-style-type: none"> Aandeel toptalenten dat zich vaak of bijna altijd verveelt omdat de lesstof te makkelijk is of omdat hij/zij eerder klaar is dan de rest. Streefwaarde: <25% 2018. Aandeel scholen dat aandacht heeft voor toptalenten in de vorm van een uitdagend onderwijsaanbod. Streefwaarde: 100% in 2018.

Flexibiliteit	Voor wat betreft het creëren van meer ruimte en flexibiliteit hebben de VO-raad en OCW afgesproken vier stappen te zetten. (1) Inventariseren en in kaart brengen van de knelpunten. (2) Voorlichting geven over wat er mogelijk is binnen de huidige kaders. (3) Op basis van de resterende knelpunten gaat OCW wettelijke experimenteerruimte regelen met scholen. (4) De VO-raad en OCW gaan op basis van evaluatie beslissen in hoeverre de regelgeving definitief kan worden aangepast. Het gaat hier bijvoorbeeld om meer flexibiliteit en ruimte in de inhoud en omgang van het onderwijsprogramma, de toetsing en examinering hiervan en mogelijkheden tot ontschotting.	OCW VO-raad
----------------------	--	----------------

Ambitie 2. Eigentijdse voorzieningen

	<i>Kwaliteitsafspraken</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Omgezet in indicator</i>
Digitale leermiddelen	Het streven is dat meer leerlingen zich uitgedaagd voelen en beter gaan presteren. De VO-raad gaat besturen en scholen ondersteunen met betrekking tot kennisontwikkeling en –uitwisseling op het gebied van maatwerk en differentiatie en digitale leermiddelen. Daartoe zal de VO-raad – in afstemming met OCW – samenhang en synergie aanbrengen tussen bestaande initiatieven zoals de Regiegroep Leermiddelenbeleid van de VO-raad, Project Leerling 2020 en het Doorbraakproject Onderwijs en ICT.	OCW VO-raad	
	De VO-raad richt in overleg met OCW een ondersteuningsstructuur in die uitgaat van de vraag van scholen. Er wordt gewerkt aan een overdraagbare aanpak van scholen op basis van onderzoek. De VO-raad gebruikt hierbij de resultaten en inzichten die voortkomen uit het Doorbraakproject ICT.	OCW VO-raad	
	De VO-sector neemt de regie op de benodigde vraagarticulatie en vraagbundeling om te zorgen dat digitaal leermateriaal vormen van gepersonaliseerd leren ondersteunt, individuele leerroutes faciliteert en meer mogelijkheden biedt voor adaptief toetsen. Dit moet bijdragen aan de toename en doorontwikkeling van digitaal leermateriaal. De VO-raad spant zich ervoor in dat marktpartijen het Visiedocument Leermiddelen VO en het Sectoraal kader Leermiddelenbeleid erkennen. Daartoe hoort ook regie op activiteiten die ervoor zorgen dat open materiaal kan worden benut in het onderwijs en activiteiten om het onderwijsveld te informeren over de mogelijkheden van open materiaal. VO-scholen gebruiken het door de VO-raad opgestelde Sectoraal kader Leermiddelenbeleid als handreiking in de eigen schoolsituatie. De VO-raad heeft hier een stimulerende en ondersteunende rol.	VO-raad Scholen/ schoolbesturen	
	OCW zorgt er in overleg met VO-raad en aanbieders voor dat digitale leermiddelen (open en betaald) zo snel mogelijk en in voldoende mate vindbaar en bruikbaar zijn gemaakt doordat een aantal eigenschappen ervan zijn beschreven zoals leerniveau, vakgebied, onderwerp en de mate waarin ze voldoen aan de wettelijke kerndoelen. Naast de	OCW VO-raad	

activiteiten van Kennisnet en SLO zijn mogelijk aanvullende activiteiten nodig om digitaal materiaal daadwerkelijk vindbaar en bruikbaar te maken.

Ambitie 3. Brede vorming voor alle leerlingen

	<i>Kwaliteitsafspraken</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Omgezet in indicator</i>
Burgerschap	Uit het internationaal onderzoek door IAE naar burgerschapscompetenties, dat in 2016 onder 14-jarige jongeren wordt gehouden, blijkt dat het percentage leerlingen met voldoende kennis van democratische principes en maatschappelijke basiswaarden om als burger goed te kunnen functioneren in de samenleving toeneemt.	Scholen/schoolbesturen	Aandeel leerlingen dat de burgerschapscompetenties voldoende beheerst. Streefwaarde: hoger 2016.
Curriculum	OCW en de VO-raad zullen de komende periode onderzoeken hoe het curriculum herijkt kan worden	OCW VO-raad	
Loopbaan oriëntatie en -begeleiding (LOB)	VO-scholen zorgen voor een goede kennismaking en voorbereiding van de leerlingen op het vervolgonderwijs en zorgen ervoor dat LOB in samenwerking met het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven steviger in de school wordt verankerd. De VO-raad stelt in overleg met OCW een plan op dat bijdraagt aan deze verankering en versteviging in de scholen	OCW VO-raad Scholen/ schoolbesturen	
Plusdocument	De VO-sector gaat vanaf schooljaar 2015/16 naast een schooldiploma en cijferlijst een document meegeven waarop staat welke (andere) resultaten/vaardigheden deze leerling heeft laten zien in het VO (een zogenoemd 'plus-document')	Scholen/ schoolbesturen	
Doorstroom VO-vervolgonderwijs	De VO-raad en OCW maken met MBO raad, VHO en VSNU kaderafspraken over de wijze waarop het vervolgonderwijs inspeelt op meer differentiatie in de instroom en de in het VO verworven vaardigheden.	OCW VO-raad	
	De VO-raad en OCW maken – in afstemming met DUO en andere sectororganisaties – kaderafspraken over de onderlinge digitale overdracht en uitwisseling van leerlinggegevens. Er komt een doorstroommonitor beschikbaar waarmee VO-scholen inzage hebben in het succes van de leerlingen in het vervolgonderwijs (mbo, hbo, universiteit)	OCW VO-raad	
	In 2015 wordt een nulmeting gehouden over de tevredenheid van oud-leerlingen en het vervolgonderwijs over de voorbereiding (bijvoorbeeld benodigde vaardigheden) op het vervolgonderwijs. De tevredenheid wordt volgens uniforme uitgangspunten gemeten zodat landelijk vergelijking mogelijk is. In 2017 wordt deze meting herhaald. Hieruit blijkt een substantiële toename van de tevredenheid onder deze groepen. De uitkomsten zijn via Vensters VO beschikbaar	Scholen/schoolbesturen	Aandeel tevreden oud-leerlingen over de voorbereiding op het vervolgonderwijs. Streefwaarde: nog onbekend.

Ambitie 4. Partnerschap in de regio

	<i>Kwaliteitsafspraken</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Omgezet in indicator</i>
Leerlingendaling	OCW komt in de zogenoemde krimpbrief binnenkort met een aantal maatregelen voor meer ruimte voor samenwerking in en tussen onderwijssectoren. De aard en omvang van krimp is continu aan verandering onderhevig. Daarom zullen OCW en VO-raad de komende jaren alert blijven op nieuwe ontwikkelingen en knelpunten. Indien noodzakelijk zal OCW op basis van de dan resterende knelpunten scholen wettelijke experimenteeruimte bieden. Hierbij zal tevens worden vastgesteld hoe lang de ontheffing duurt en wanneer evaluatie plaatsvindt. Op basis van de evaluatie zal in overleg met de VO-raad OCW beslissen over al dan niet 'definitief' aanpassen van de regelgeving.	OCW VO-raad	
Passend onderwijs	VO-besturen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de instandhouding van een gevarieerd en thuisnabij onderwijsaanbod in de regio. Hiertoe maken ze met elkaar en met andere relevante ketenpartners afspraken.	Schoolbesturen	
	De VO-scholen geven adequaat invulling aan hun zorgplicht en zorgen voor een passend en tijdig ondersteuningsaanbod voor leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Geen kind zit langer dan 3 maanden thuis zonder een passend onderwijsaanbod of een maatwerkafpraak met de leerplichtambtenaar, tenzij het is vrijgesteld van de leerplicht.	Scholen/ schoolbesturen	Aandeel thuiszittende leerlingen dat drie of meer maanden thuiszit zonder passend onderwijsaanbod Streefwaarde: 0% in 2020.
	OCW ontvecht – zo spoedig mogelijk – het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs	OCW	
	VO-scholen maken met collega-scholen, het toeleverend onderwijs en het vervolgonderwijs in de regio afspraken over de voorbereiding, overdracht en instroom van leerlingen. VO-scholen dragen daarbij zorg voor een warme overdracht van kwetsbare leerlingen naar het vervolgonderwijs. Dit zijn in ieder geval de leerlingen met een LWOO-indicator, leerlingen die tot een risicogroep van VSV behoren en leerlingen die zijn geïndiceerd voor een vorm van passend onderwijs	Scholen/ schoolbesturen	
	OCW onderzoekt op welke wijze sector-overstijgende maatwerkarrangementen gefinancierd kunnen worden, zoals VAVO of een jaar extra vmbo om hoger in te stromen in het mbo.	OCW	

2. Professionele scholen

Ambitie 5. Scholen als lerende organisatie

	<i>Kwaliteitsafspraken</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Omgezet in indicator</i>
HRM-beleid	Schoolbesturen maken gericht werk van het scheppen van randvoorwaarden om (ervaren) ruimte door leraren te versterken. Die aanpak zal ten minste gericht zijn op het organiseren van een structurele ontmoeting en onderlinge dialoog tussen besturen, schoolleiders en leraren. Schoolbesturen zijn aanspreekbaar op de ruimte die leraren krijgen voor professionalisering. Besturen nemen deze aspecten mee in hun jaarlijkse tevredenheidsonderzoek over de kwaliteit van het gevoerde personeelsbeleid (zie ambitie 6).	Schoolbesturen	
Kwaliteit startende en zittende leraren	OCW en VO-besturen dragen (in samenwerking met lerarenopleidingen) bij aan het verhogen van het gemiddelde opleidingsniveau en een vergroting van de kwaliteit van startende en zittende leraren in de sector, onder meer door hen de mogelijkheid te bieden een hoogwaardige opleiding op masterniveau te volgen. Ook wordt ingezet op meer academisch geschoolde leraren voor de klas, vooral in de tekortvakken en in de bovenbouw van het vwo (onder meer in het kader van het verbeteren van het academische klimaat). In dat kader zetten OCW en VO-raad in op een versterkte inzet van de Lerarenbeurs.	OCW VO-raad	
Masteropgeleide leraren	Besturen zetten via hun wervings-, selectie- en scholingsbeleid in op een mix van hbo- en wo-masteropgeleide docenten. In 2020 heeft 50% van alle leraren een afgeronde masteropleiding. Over de opbouw van dit percentage over de onderwijssoorten (vwo, havo, vmbo en praktijkonderwijs) maken OCW en VO-raad in de zomer van 2014 aanvullende afspraken, gebaseerd op een representatieve nulmeting.	Schoolbesturen	Aandeel leraren met een afgerond hbo of masteropleiding in het voortgezet onderwijs. Streefwaarde: 50% in 2020
	Om voor het vwo de wetenschappelijke benadering van de lesstof door docenten te stimuleren zoals beoogd in de motie-Duisenberg c.s., is een substantiële verhoging nodig van het percentage wo-masteropgeleide leraren in de bovenbouw van het vwo (met uitzondering van docenten lichamelijk opvoeding en kunstonderwijs). We zetten in de periode tot 2020 het percentage in op een verhoging van circa 60% nu naar 80-85%. Besturen zetten via hun wervings-, selectie- en scholingsbeleid in op wo-masteropgeleide docenten voor de bovenbouw van het vwo.	Schoolbesturen	Aandeel wo-master opgeleide leraren in de bovenbouw van het vwo. Streefwaarde: 80-85% in 2020
	OCW neemt het initiatief om met lerarenopleidingen en VO-sector te komen tot een set van aanvullende en samenhangende maatregelen om meer masteropgeleide leraren op te leiden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het stimuleren van educatieve minorstudenten om een educatieve master te halen en het verruimen van de mogelijkheden om de Lerarenbeurs in te zetten. Ook het bieden van een	OCW	

	tegemoetkoming in de studiekosten voor studenten die direct na het behalen van hun diploma een masteropleiding volgen in een tekortvak en waarbij de student een onderzoeksopdracht doet/stageplek heeft bij zijn of haar school, behoort tot de mogelijkheden		
Academische opleidingsscholen	VO-raad en OCW willen een kwalitatieve impuls geven aan de opleidingsinfrastructuur van de scholen die deelnemen aan bestaande (academische) opleidingsscholen. Daarnaast willen wij binnen het beschikbare budget komen tot een substantiële uitbreiding van het aantal opleidingsscholen in het voortgezet onderwijs, leidend tot minimaal 2200 en zo mogelijk 4000 extra structurele opleidingsplaatsen in 2020. Daardoor bestendigen en versterken wij de bestaande opleidingsinfrastructuur van scholen die (nog niet) zijn aangesloten.	OCW VO-raad Scholen/ schoolbesturen	Aantal structurele opleidingsplaatsen Streefwaarde: toename van tussen de 2.200 en 4.000 opleidingsplaatsen in 2020
Ambitie 6. Toekomstbestendigheid organiseren: koppeling van onderwijs- en personeelsontwikkeling.			
	<i>Kwaliteitsafspraken</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Omgezet in indicator</i>
Vaardigheden leraren	In 2020 beheersen alle leraren in het VO de basisvaardigheden en de complexe vaardigheden.	Scholen/ schoolbesturen	Aandeel leraren dat de basis- en complexe vaardigheden beheerst. Streefwaarde: 100% in 2020
ICT vaardigheden leraren	In 2020 beschikken alle leraren in het VO over voldoende basiskennis en –vaardigheden op het gebied van ICT en e-didactiek	Scholen/ schoolbesturen	Aandeel leraren dat de basiskennis en –vaardigheden beheerst op het gebied van ICT en e-didactiek Streefwaarde: 100% in 2020
Vaardigheden leraren	Besturen geven in het kader van school- en onderwijsverbetering in hun professionaliseringsbeleid en in samenspraak met leraren prioriteit aan het verbeteren van de kennis en (complexe) vaardigheden op het gebied van opbrengstgericht werken, aan het signaleren van en omgaan met verschillen tussen leerlingen en aan het versterken van didactische ict-kennis en vaardigheden.	Schoolbesturen	
Startende leraren	Schoolbesturen zorgen – waar mogelijk in samenwerking met lerarenopleidingen – dat startende leraren een effectief inwerk- en begeleidingsprogramma volgen. Een adequaat begeleidingsprogramma voor startende leraren maakt structureel deel uit van het strategisch HR-beleid van besturen en scholen.	Schoolbesturen	Aandeel startende leraren dat begeleiding krijgt vanuit de school Streefwaarde: 100% in 2020

Actuele beroepspraktijk vmbo	Alle vmbo-docenten beschikken – in het licht van de invoering in 2016 van de nieuwe beroepsgerichte vmbo-programma's – in 2020 over kennis van de actuele beroepspraktijk en opleidingsmogelijkheden hierover in het vervolgonderwijs. In 2017 voldoet minimaal 50% van de leraren hieraan. Voor beroepsgerichte docenten gaat het daarbij specifiek over de beroepspraktijk van de nieuwe profielen. Voor overige vmbo-docenten (bijvoorbeeld tl en avo-vakken) gaat het om actuele kennis van een bredere beroepspraktijk gericht op het begeleiden van leerlingen bij hun keuze/LOB.	Scholen/ schoolbesturen	Aandeel vmbo-docenten dat beschikt over voldoende kennis van de actuele beroepspraktijk en de opleidingsmogelijkheden hierover in het vervolgonderwijs. Streefwaarde: 50% in 2017 & 100% in 2020
	De vmbo-scholen en docenten maken gebruik van een aanbod aan advisering, ondersteuning, en scholing om de nieuwe programma's beleidsrijk in te kunnen voeren.	Scholen/ schoolbesturen	
	De vmbo-scholen (beroepsgericht en TL) hebben een uitwisselingsprogramma voor docenten met het bedrijfsleven en het mbo (in de vorm van gastlessen, bedrijfs- of schoolbezoeken of docentstages).	Scholen/ schoolbesturen	
	OCW en VO-raad komen tot afspraken over de condities en wijze waarop on- of onderbevoegde vmbo-docenten in de beroepsgerichte vakken een passende bevoegdheid kunnen halen.	OCW VO-raad	
Lerarenregister	Lerarenregister: Het eigenaarschap van het register berust bij de beroepsgroep leraren. De VO-raad levert een bijdrage aan de doorontwikkeling en verankering van het Lerarenregister in het voortgezet onderwijs. Schoolbesturen stimuleren dat leraren hun professionaliseringsactiviteiten vastleggen in het Lerarenregister. Voorwaarde is dat deze afspraken deel uitmaken van een meerjarig, in een tripartiet overleg overeengekomen programmplan. Daarin worden complementaire rollen en verantwoordelijkheden van overheid, de beroepsgroep leraren en werkgevers erkend en beschreven. Onderdeel van de afspraken is ook dat het Lerarenregister wordt verbonden aan het school- en werkgeversperspectief en door werkgevers betekenisvol wordt ingebed binnen strategisch HR-beleid.	VO-raad Scholen/ schoolbesturen	Aandeel leraren dat zich heeft geregistreerd in het Lerarenregister Streefwaarde: 100% in 2017
Bevoegdheden leraren	Bevoegdheid: Om de kwaliteit van de lessen en het onderwijs te borgen, willen we dat alle lessen worden gegeven door daartoe bevoegde en gekwalificeerde leraren. Daarom spreken wij af dat alle schoolbesturen on- en onderbevoegde docenten in de gelegenheid stellen om binnen de in de cao vastgelegde termijn de betreffende bevoegdheid te halen via gerichte bij- en nascholing. Met betrekking tot de bevoegdheid van docenten beroepsgerichte vakken in het vmbo worden afspraken op maat gemaakt. De intentie blijft er op gericht dat uiteindelijk elke leerling les krijgt van een bevoegde docent.	Scholen/ schoolbesturen	<ul style="list-style-type: none"> • Aandeel bevoegde docenten. Streefwaarde: 100% in 2017 • Aandeel lessen dat wordt gegeven door daartoe bevoegde en benoembare

docenten.
Streefwaarde: 100% in
2017

	Daarnaast neemt de VO-sector het initiatief om de monitoring en verantwoording over bevoegdheden van het personeel te verbeteren. Registratiegegevens en bevoegdheidsgegevens worden beter inzichtelijk gemaakt en worden aangewend bij het tegengaan van onbevoegd lesgeven.	Scholen/ schoolbesturen	
Schoolleidersregister	Er wordt een door de sector beroepsgroep gedragen beroepsstandaard schoolleiders ontwikkeld. Mede op basis daarvan werken schoolleiders systematisch aan hun bekwaamheid en bekwaamheidsonderhoud en leggen dit vast in een schoolleidersregister VO (onder regie van en gedragen door de beroepsgroep schoolleiders). Dit register wordt in 2015 ingericht en is uiterlijk 1 januari 2016 operationeel. Een dergelijk register is geen doel op zich, maar een belangrijk instrument dat wordt ingezet om voortdurend professionele ontwikkeling te stimuleren.	Scholen/ schoolbesturen	
Ontwikkelingen en professionalisering schoolleiders	Besturen besteden in hun professionaliseringsplan aandacht aan leidinggeevenden. Schoolleiders worden gestimuleerd en gefaciliteerd om te werken aan hun bekwaamheid en professionele ontwikkeling. Deze kan worden vormgegeven via zowel formele- als non- en informele vormen van leren (zoals leernetwerken van schoolleiders en trajecten voor coaching en peer review).	Schoolbesturen	
	Elke school heeft en gebruikt een dergelijk inwerk- en begeleidingsprogramma voor startende schoolleiders dat onderdeel uitmaakt van het strategische personeelsbeleid.	Scholen/ schoolbesturen	Aandeel startende schoolleiders dat een begeleidingsprogramma heeft gevolgd. Streefwaarde: 100% in 2020.
Code Goed Bestuur	De Code Goed Onderwijsbestuur voor de VO-sector wordt door alle schoolbesturen onderschreven en nageleefd.	Schoolbesturen	Aandeel schoolbesturen dat de Code Goed Onderwijsbestuur onderschrijft en naleeft. Streefwaarde: 100% in 2020.
Professionalisering schoolbestuurders	Lerend bestuur: OCW en VO-raad vinden het van belang dat bestuurders elkaars expertise benutten om hun bestuurskracht te versterken. Bestuurders participeren in netwerken en/ of werken met collegiale visitatie. De VO-raad ondersteunt de bestuurders bij de totstandkoming van netwerken en vormen van collegiale visitatie en adequate opleidingstrajecten voor bestuurders.	VO-raad Schoolbesturen	

HRM-beleid	De schoolleiding verantwoordt zich intern over de gerealiseerde onderwijskwaliteit en presenteert daarbij ook de resultaten van een jaarlijks tevredenheidsonderzoek onder het personeel over de kwaliteit van het gevoerde personeelsbeleid. In die interne verantwoording maakt de schoolleiding tevens duidelijk op welke wijze zij via het HR-beleid en in samenspraak met docenten stuurt op het realiseren van de onderwijskundige doelen van de school.	Scholen/ schoolbesturen
	Besturen en schoolleiders zorgen ervoor dat met elk personeelslid jaarlijks een functioneringsgesprek wordt gevoerd waarin tijd, geld en wijze van professionalisering wordt vastgelegd. In het functioneringsgesprek worden met docenten ook afspraken gemaakt over de beheersing en ontwikkeling van de complexe vaardigheden.	Scholen/ schoolbesturen
	Besturen en scholen maken jaarlijks afspraken met docenten over de beheersing en ontwikkeling van hun basis- en complexe vaardigheden en de inzet van tijd en geld hiervoor (zie ook ambitie 5). Dit maakt deel uit van het HR-beleid van scholen	Scholen/ schoolbesturen
Klassenassistenten	Om uitdagend onderwijs voor elke leerling te kunnen realiseren (onder meer maatwerk, differentiëren in de klas, zie ambitie 1), kunnen besturen en scholen klassenassistenten inzetten. OCW stelt hiervoor financiële middelen beschikbaar. De inzet van klassenassistenten kan daarnaast een bijdrage leveren aan het verminderen van de ervaren werkdruk onder docenten in het voortgezet onderwijs.	OCW
HRM-beleid	Versterking van het personeelsbeleid voerend vermogen van schoolleiders: schoolleiders en middenmanagers hebben in toenemende mate een centrale rol met betrekking tot de aansturing van het personeel en het HR-beleid. Om die verantwoordelijkheid waar te kunnen maken, investeren besturen in het vergroten van de bekwaamheid die schoolleiders nodig hebben om strategisch (HR-)beleid te ontwikkelen, implementeren, monitoren en bij te stellen.	Scholen/ schoolbesturen

3. Rekenschap en verantwoording

Ambitie 7. Nieuwe verhoudingen in verantwoordelijkheid en toezicht

	<i>Kwaliteitsafspraken</i>	<i>Verantwoordelijkheid</i>	<i>Omgezet in indicator</i>
Horizontale verantwoording	De VO-sector maakt afspraken over de versterking van de positie van horizontale verantwoording met ruimte voor initiatieven vanuit de sector om de kwaliteit te verbeteren, zoals collegiale consultatie, intervisie, peer review, visitaties en eigen vormen van accreditatie, e.d. Vervolgens zullen OCW en de VO-raad afspreken dat naarmate de horizontale verantwoording meer effect sorteert en leidt tot duurzame – door de Inspectie gevalideerde – kwaliteitsverbetering en –borging, het verticale toezicht vermindert.	OCW VO-raad Scholen/schoolbesturen	
	Een cruciale voorwaarde voor de versterking van horizontale verantwoording is	Scholen/	Aandeel scholen dat

	<p>transparantie. De VO-sector neemt verantwoordelijkheid voor een toegankelijk, compleet en betrouwbaar Vensters VO. Alle scholen doen mee aan Vensters VO. In 2015 wordt een onderzoek gehouden onder ouders naar de bekendheid van en de tevredenheid over Schoolkompas.</p>	schoolbesturen	Vensters VO volledig heeft ingevuld Streefwaarde: 100% in 2017
Leer- en verbetercultuur	<p>De Inspectie zorgt in afstemming met OCW, de VO-raad en andere relevante partijen voor een toezicht- en waarderingskader dat streng is op de waarborgfunctie en uitnodigt tot vernieuwing en ontwikkeling en het bieden van kansen aan leerlingen. In samenhang hiermee komt er een – door de sector zelf geïnitieerd – programma gericht op het versterken van de intrinsieke leer en verbetercultuur van de school. Dat programma – dat in eerste instantie in de vorm van een pilot wordt uitgevoerd onder scholen met veel verbeterpotentieel – is bij uitstek gericht op het leren van en met elkaar: dat geldt voor docenten, voor schoolleiding en besturen, voor de eigen school en collega-scholen onderling. Alle scholen kunnen gebruik maken van dit programma. Het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) wordt betrokken bij het onderzoek naar de kwaliteit en validiteit van het programma.</p>	OCW VO-raad Scholen/ schoolbesturen	
	<p>De Inspectie ontwikkelt in overleg met de VO-raad een nieuwe methodiek voor het berekenen van opbrengsten die (meer) recht doet aan de complexe opdracht van de school en gebruik maakt van absolute normering. OCW en VO-raad analyseren de gevolgen van de invoering van de eindtoets PO. Vervolgens zal de Inspectie in overleg met de VO-raad, OCW en andere relevante partijen bepalen op welke wijze basisschooladviezen worden gebruikt bij het bepalen van de opbrengsten van het voortgezet onderwijs. Ook onderzoeken OCW, VO-raad en de Inspectie de mogelijkheid om ‘doorstroomsucces in het vervolgonderwijs’ als indicator op te nemen in de opbrengstenbeoordeling van de Inspectie (zie hiervoor ook de doorstroommonitor bij ambitie 3).</p>	OCW VO-raad	
	<p>VO-raad en OCW maken – in afstemming met de Inspectie – afspraken over de ontwikkeling van instrumenten die de brede kwaliteit, de sociale kwaliteit en de leerwinst die leerlingen en scholen boeken inzichtelijk en vergelijkbaar maken.</p>	OCW VO-raad	
	<p>De kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader passend onderwijs – dat onderdeel uitmaakt van het toezichtskader op de samenwerkingsverbanden passend onderwijs PO en VO – wordt in overleg met het veld geobjectiveerd en op basis van de opgedane ervaringen in 2016 geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.</p>	OCW	
Meerjarenbeleidsplan	<p>Scholen maken in hun meerjarenbeleidsplan inzichtelijk welke kwaliteitsdoelen zij nastreven, leggen hierover verantwoording af en gaan in gesprek met direct belanghebbenden over de vraag in welke mate zij deze doelen hebben gerealiseerd.</p>	Scholen/ schoolbesturen	

Opbrengstgericht werken	In 2015 onderzoeken de VO-raad en OCW/DUO in overleg met Schoolinfo op welke wijze de beschikbaarheid en het gebruik van informatie ten behoeve van de kwaliteitszorg(cyclus) van scholen, besturen blijft aansluiten op de ambities van de sector. Daarnaast wordt nagegaan welke good practices op dit gebied kunnen worden uitgewisseld en op welke wijze nieuwe ontwikkelingen en ambities kunnen worden gerealiseerd.	OCW VO-raad	
	Alle VO-scholen werken in 2020 opbrengstgericht, dat wil zeggen dat scholen planmatig en systematisch werken aan de verbetering van hun opbrengsten.	Scholen/ schoolbesturen	Aandeel scholen dat planmatig en systematisch werken aan de verbetering van hun opbrengsten. Streefwaarde: 100% in 2020
	De effectiviteit van het onderwijs kan toenemen door goed zicht te hebben op waar precies leergroei mogelijk is bij elke individuele leerling. De VO-raad en OCW onderkennen daarom het belang van de ontwikkeling van een instrument dat de leraar en de leerling kunnen helpen bij het verkrijgen van dit inzicht; de diagnostische tussentijdse toets is hierop gericht. De VO-raad ondersteunt de ontwikkeling van deze toets, die niet ingezet zal worden om scholen te beoordelen op hun resultaten maar gericht is op gebruik in de school. Daarbij is een stevig draagvlak voor de toets bij de scholen zeer belangrijk. Tegelijkertijd moet de toets specifiek ingezet worden bij juist die scholen waar dit het meest noodzakelijk is.	OCW VO-raad	
(Zeer) zwakke scholen	Het aantal zeer zwakke (0,6%) en zwakke (9,5%) afdelingen daalt substantieel. De afdelingen met het predicaat ' zeer zwak ' verbeteren zich binnen één jaar; de afdelingen met het predicaat ' zwak ' verbeteren zich binnen twee jaar. De betreffende afdelingen maken gebruik van een intensief en effectief verbeterprogramma.	Scholen/ schoolbesturen	<ul style="list-style-type: none"> • Aandeel (zeer) zwakke afdelingen. Streefwaarde: substantieel lager in 2020 • Aandeel (zeer) zwakke afdelingen dat zich binnen het vastgestelde termijn verbeterd. Streefwaarde: 100% in 2020 • Aandeel (zeer) zwakke afdelingen dat gebruik maakt van een

effectief
verbeterprogramma.
Streefwaarde: 100% in
2020

Scholen in basisarrangement	Voor scholen/afdelingen met het predicaat 'basisarrangement' die over veel verbeterpotentieel beschikken, start in 2015 een pilot. De scholen die deelnemen aan deze pilot kunnen gebruik maken van een effectief verbeterprogramma, dat tot doel heeft dat de betreffende scholen/afdelingen zich binnen drie jaar verbeteren.	Scholen/ schoolbesturen	Aandeel scholen in het basisarrangement dat deelneemt aan een verbeterprogramma en zich binnen drie jaar verbeterd. Streefwaarde: nog onbekend.
Regeldruk	De administratieve lasten van besturen en scholen worden verminderd door de uitvoering van de Aanpak regeldruk onderwijs.	OCW	
Vereenvoudiging bekostiging	OCW en de VO-raad werken samen aan een vereenvoudigd bekostigingsmodel. In 2014 zal een eerste uitwerking van dit model gereed zijn.	OCW VO-raad	

Bijlage 2. Vragenlijst interviews respondenten

Algemene vragen

1. Wat is uw rol binnen de school/het schoolbestuur?
2. Hoelang zit u op deze positie
3. Wat is uw rol in de relatie tot het beleid dat binnen de school/het schoolbestuur gevoerd wordt?
4. Bent u bekend met het sectorakkoord vo?
5. Kunt u in het kort omschrijven waar u aan moet denken bij het sectorakkoord vo?

Effectiviteit

Gedragsveranderingen

1. Wat bepaalt waar het schoolbestuur/de school zich op inzet?
2. Wanneer u besluit om zich op andere zaken in te zetten, wat is van invloed op dit besluit?
3. In hoeverre is het sectorakkoord vo ervoor gezorgd dat het beleid is aangepast?
4. In hoeverre laat u het beleid van andere scholen/schoolbesturen uw eigen beleid bepalen?

Uitvoerbaarheid

Kwaliteit van beleid & beleidstheorie

1. Hoe ervaart u de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord?
2. In hoeverre ervaart u de kwaliteitsafspraken als duidelijk en consistent?
In hoeverre is het van invloed op de wijze waarop u het sectorakkoord tot uitvoering brengt?
3. In hoeverre kun u zich vinden in de veronderstellingen die in de kwaliteitsafspraken worden gemaakt.
In hoeverre is het van invloed op de wijze waarop u het sectorakkoord tot uitvoering brengt?
4. In hoeverre ervaart u ondersteunende mechanismes zodat u het beleid tot uitvoering wilt brengen?
In hoeverre is het van invloed op de wijze waarop u het sectorakkoord tot uitvoering brengt?

Kenmerken van de uitvoerende organisatie

5. Wie ziet u als de uitvoerders van de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord?
6. In hoeverre hebben de uitvoerders de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij het beleid tot uitvoering brengen?
7. In hoeverre heeft u er vertrouwen in dat de uitvoerders het beleid op de gewenste manier tot uitvoering brengen?
8. Ervaart u dat de uitvoerders zich committeren aan de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord?

Omgevingsinvloeden

9. In hoeverre is de omgeving van de school van invloed op de uitvoering van het beleid?

Bijlage 3. Operationalisering centrale variabelen

Effectiviteit

Indicator	Definitie	Gescoord op	Scores	Indicaties
1. Mate van beweging op kwaliteitsafspraken	Beweging = Mate waarin een verandering zichtbaar is ten opzichte van voorgaande jaren.	<ul style="list-style-type: none"> • Procentuele beweging op indicatoren • Waardering van verklaringen voor de beweging 	Negatieve beweging	Sterk procentuele verslechtering ten opzichte van voorgaande jaren
			Licht negatieve beweging	Licht procentuele verslechtering zichtbaar
			Neutrale beweging	Geen procentuele verandering zichtbaar
			Licht positieve beweging	Licht procentuele verbetering zichtbaar
2. Mate waarin het sectorakkoord heeft geleid tot een gedragsverandering	Gedragsverandering = Mate waarin het sectorakkoord ertoe heeft geleid dat op ander beleid is ingezet	Interviewvraag: In hoeverre heeft het sectorakkoord ervoor gezorgd dat u uw beleid heeft aangepast?	Positieve gedragsverandering	Door het sectorakkoord is het beleid aangepast naar de doelstellingen uit het sectorakkoord
			Negatieve gedragsverandering	Door het sectorakkoord is het beleid aangepast naar doelstellingen die niet in het sectorakkoord staan
			Geen gedragsverandering	<ul style="list-style-type: none"> • In het beleid wordt ingezet op de doelstellingen uit het sectorakkoord maar dit komt niet door het sectorakkoord • Het beleid is niet aangepast.

Uitvoerbaarheid – Kwaliteit van beleid en beleidstheorie

Indicator	Definitie	Gescoord op	Scores	Indicaties
1. De mate waarin beleidsdoelstellingen	De mate waarin de kwaliteitsafspraken	Interviewvraag:	Positief	Kwaliteitsafspraken worden als

als duidelijk en consistent worden ervaren.	uit het sectorakkoord helder en begrijpelijk zijn en deze elkaar niet tegenspreken	In hoeverre ervaart u de kwaliteitsafspraken als duidelijk en consistent?	Negatief	Kwaliteitsafspraken worden onduidelijk en als niet consistent ervaren
			Neutraal	<ul style="list-style-type: none"> • Geen mening • Wel duidelijk, niet consistent • Niet duidelijk, wel consistent
2. Mate waarin de beleidsdoelen als ambitieus worden ervaren.	De mate waarin de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord als haalbaar worden ervaren	Interviewvraag: - Hoe ervaart u de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord - Doorvragen op hoe men aankijkt tegen de kwaliteitsafspraken bijvoorbeeld die op 100% staan	Positief	De kwaliteitsafspraken worden als haalbaar ervaren
			Negatief	De kwaliteitsafspraken worden als onhaalbaar ervaren. Deel van de kwaliteitsafspraken worden als haalbaar ervaren
			Neutraal	Een deel van de kwaliteitsafspraken worden als haalbaar ervaren
3. De mate waarin men zich kan vinden in de normatieve veronderstellingen	De mate waarin men de kwaliteitsafspraken als een wenselijke situatie ziet.	Interviewvraag: - In hoeverre kunt u zich vinden in de veronderstellingen die in de kwaliteitsafspraken zijn gemaakt.	Positief	Men geeft aan zich te kunnen vinden/het eens zijn met de kwaliteitsafspraken die zijn gemaakt.
			Negatief	Men geeft aan zich niet te kunnen vinden/het oneens te zijn met de kwaliteitsafspraken die gemaakt zijn.
			Neutraal	Men geeft aan met een deel van de kwaliteitsafspraken het eens te zijn en met een deel van de kwaliteitsafspraken niet.
4. De mate waarin men zich kan vinden in de causale veronderstellingen	De mate waarin men veronderstelt dat de verbanden die worden gelegd in de kwaliteitsafspraken	Interviewvraag: - In hoeverre kunt u zich vinden in de veronderstellingen die in de	Positief	Men is van mening dat de kwaliteitsafspraken leiden tot kwalitatief beter onderwijs

	als waarheid worden ervaren	kwaliteitsafspraken zijn gemaakt.	Negatief	Men is van mening dat de kwaliteitsafspraken niet leiden tot kwalitatief beter onderwijs
	De mate waarin men van mening is dat de kwaliteitsafspraken leiden tot kwalitatief beter onderwijs	- Doorvragen naar de mate waarin men van mening is dat de kwaliteitsafspraken leiden tot kwalitatief beter onderwijs	Neutraal	Men heeft hier geen mening over of geeft een verdeeld beeld.
5. De mate waarin men voldoende ondersteunde mechanismes ervaart om het beleidsinstrument tot uitvoering te brengen	De mate waarin men zich voldoende ondersteunt voelt om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen.	Interviewvraag:	Positief	Men ervaart voldoende ondersteuning om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen
		- In hoeverre ervaart u ondersteunde mechanismen om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen?	Negatief	Men ervaart geen ondersteuning om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen
		- Indien er ondersteunende mechanismes ervaart worden, wat zijn dat dan?	Neutraal	Men ervaart op bepaalde delen wel ondersteuning en op andere delen geen ondersteuning

Uitvoerbaarheid – Uitvoerende organisatie

Indicator	Definitie	Gescoord op	Scores	Indicaties
1. De mate van autonomie van de uitvoerders	De mate waarin men de vrijheid heeft zelf te bepalen hoe het beleid tot uitvoering wordt gebracht	Interviewvraag:	Positief	De ervaren uitvoerders hebben een grote mate van vrijheid om zelf te bepalen hoe het beleid tot uitvoering wordt gebracht.
		- Wie ziet u als de uitvoerders van de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord	Negatief	De ervaren uitvoerders hebben nauwelijks de vrijheid om zelf te bepalen hoe het beleid tot uitvoering wordt gebracht.
		- In hoeverre hebben de uitvoerders de vrijheid om zelf te bepalen hoe zij het beleid tot uitvoering brengen.	Neutraal	De ervaren uitvoerders hebben deel de vrijheid om te bepalen hoe het beleid tot uitvoering wordt gebracht.

2. Mate waarin men de uitvoerders als toegewijd en bekwaam ervaart.	De mate waarin men er vertrouwen in heeft dat de ervaren uitvoerder de capaciteiten heeft om het sectorakkoord tot uitvoering te brengen	Interviewvragen: - Wie ziet u als de uitvoerders van de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord - In hoeverre heeft u er vertrouwen in dat zij het beleid op de gewenste manier tot uitvoering brengen	Positief	Men heeft er vertrouwen in dat de ervaren uitvoerders van het sectorakkoord het beleid op de gewenste manier uit kunnen voeren
			Negatief	Men heeft er geen vertrouwen in dat de ervaren uitvoerders van het sectorakkoord het beleid op de gewenste manier uit kunnen voeren
			Neutraal	Men heeft er gedeeltelijk vertrouwen in dat de ervaren uitvoerders van het sectorakkoord het beleid op de gewenste manier uit kunnen voeren
3. Mate waarin de uitvoerders zich committeren aan het beleidsinstrument	De mate waarin de uitvoerders zich binden aan de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord.	Interviewvragen: - Wie ziet u als de uitvoerders van de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord - In hoeverre ervaart u dat de ervaren uitvoerders zich committeren aan de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord?	Positief	Men ervaart dat de uitvoerders zich binden aan de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord
			Negatief	Men ervaart dat de uitvoerders zich niet binden aan de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord
			Neutraal	Men ervaart dat de uitvoerders zich deels binden aan de kwaliteitsafspraken uit het sectorakkoord

Uitvoerbaarheid - Omgevingsinvloeden

Indicator	Definitie	Gescoord op	Scores	Indicaties
1. Mate waarin er omgevingsinvloeden worden ervaren die van invloed zijn de uitvoering van het sectorakkoord vo	Invloeden uit de economische, technologische en politieke omgeving, waar men geen controleren op kan uitoefenen	Interviewvraag: - In hoeverre de omgeving van invloed is op de uitvoering van het sectorakkoord	Positief	Men ervaart geen invloeden uit de omgeving die ervoor zorgen dat de uitvoering van het sectorakkoord in de weg staan.

- Zo ja, wat voor invloeden?	Negatief	Men ervaart invloeden uit de omgeving die ervoor zorgen die de uitvoering van het sectorakkoord beperken
------------------------------	----------	--
