

Vergaderjaar 2017–2018

34 775 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2018

Nr. 130

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 april 2018

Hierbij bieden wij u de Staat van het Onderwijs 2016–2017 aan¹. Alweer voor de 201^e keer beschrijft de Inspectie van het Onderwijs de ontwikkelingen in het onderwijs in ons land. Daarmee levert de Inspectie van het Onderwijs (hierna de inspectie) een belangrijke bijdrage aan het maatschappelijke debat over het onderwijs. Uit het rapport volgen belangrijke opgaves voor allen die samen verantwoordelijk zijn voor ons onderwijs; leraren, schoolleiders en bestuurders, lokale overheden en het Rijk.

In reactie op het rapport ontvangt u hierbij onze agenda met lopende en nieuwe initiatieven voor het versterken van gelijke kansen in het onderwijs en het verbeteren van de onderwijskwaliteit in het funderend onderwijs.

De inspectie agendeert drie belangrijke zaken. Allereerst gelijke kansen in het onderwijs. Er zijn positieve ontwikkelingen. Maar ook dit jaar beschrijft de inspectie weer dat leerlingen ongelijke kansen in het onderwijs hebben. De inspectie wijst erop dat sociale scheidslijnen (segregatie) in de samenleving ook zichtbaar zijn in het onderwijs. Juist in het onderwijs moeten kansen gelijk zijn zodat gaven en talenten tot volle bloei kunnen komen. Wij willen álle jonge mensen de kans geven zich maximaal voor te bereiden op een actieve plek in onze samenleving.

Een tweede belangrijke vaststelling is dat de inspectie ziet dat de prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs stagneren en teruglopen. Het basisniveau wordt nog wel bereikt, maar leerlingen die meer in huis hebben presteren minder goed. De inspectie constateert

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

daarbij dat de verschillen tussen scholen groot zijn. Ook tussen scholen die een nagenoeg gelijke leerlingenpopulatie hebben. De ene school brengt leerlingen beter, sneller en op een hoger niveau naar het vervolgonderwijs of eindexamen dan de andere. Dat scholen achter blijven vinden wij een ongewenste ontwikkeling. De kwaliteit van het onderwijs moet op alle scholen op orde zijn. Onderwijs moet alle leerlingen en studenten kunnen uitdagen. Dat zijn wij – alle betrokkenen in het onderwijs – aan onze leerlingen verplicht.

Een derde hoofdpunt is dat de inspectie een onevenwichtigheid ziet tussen autonomie en centrale sturing. Wij zijn er echter van overtuigd dat het Nederlands stelsel – dat een fundament heeft van vrijheid van onderwijs en een grote mate van autonomie – robuust is. Daarom is vrijheid het vertrekpunt van onze beleidsreactie. Van hieruit werken wij aan de opgaven die de Staat van het Onderwijs (hierna de Staat) alle betrokkenen in het onderwijs opdraagt: gelijke kansen bevorderen en de prestaties in het funderend onderwijs verbeteren.

De vrijheid van onderwijs als vertrekpunt

Vrijheid van onderwijs is sinds de Grondwet van 1848 de grondslag van ons onderwijs. Het is een breed gevoelde, fundamentele vrijheid, die leidde tot een pluriform en hoogwaardig scholen- en opleidingsaanbod.² Wij hebben een uniek stelsel in Nederland, waarin ouders, leraren, schoolleiders en besturen het onderwijs zelf vorm geven.

De inspectie laat zien dat ouders en leerlingen, ongeacht inkomen, overtuiging of opleidingsniveau van de ouders, kiezen voor de school die het beste bij hen past. Die keuzevrijheid is de kracht van het stelsel. Wij zijn daar trots op en koesteren het, temeer omdat het werkt. Nederland is een kennissamenleving met goed onderwijs. Waar voor de één nabijheid belangrijk is, geeft voor de ander denominatie of didactisch concept de doorslag om voor een school te kiezen. Leraren, schoolleiders en besturen slagen er in om onze leerlingen uitstekend op te leiden en hen goed voor te bereiden op de arbeidsmarkt en actieve deelname aan de samenleving.

Instellingen, opleidingen en scholen zijn vrij om – binnen de wet – te bepalen wat het beste onderwijs is voor hun leerlingen en studenten. Zij zijn verantwoordelijk voor hun eigen onderwijsproces. Daarvoor hebben zij ruimte nodig en vertrouwen. Het is aan de wetgever om in de wet te verankeren wat de basis is. Het is niet aan ons om scholen en opleidingen gedetailleerd voor te schrijven hoe zij het onderwijsproces en hun onderwijsgemeenschap willen inrichten.

Alle betrokkenen bij het onderwijs hebben samen de opgave om de huidige en volgende generaties de kans te bieden om zich optimaal te ontplooien. Het is dan ook van wezenlijk belang dat besturen en scholen samenwerken bij vraagstukken die het oplossend vermogen van individuele instellingen overstijgen. Denk aan krimp, digitalisering, regionale lerarentekorten, een dekkend aanbod van brede brugklassen en een goede aansluiting op de arbeidsmarkt. Wij hebben de afgelopen maanden veel leraren, schoolleiders en bestuurders ontmoet die zich inzetten voor hun leerlingen en studenten én voor de onderwijsgemeenschap waar zij aan verbonden zijn. Wij zijn trots op die toegewijde onderwijsprofessionals.

² Internationaal vergelijkend onderzoek bevestigt dat het Nederlands onderwijsstelsel goed presteert door de goede balans tussen de vrijheid van onderwijs en sterke verantwoordingsmechanismen, zoals centrale examens en toezicht OECD (2016). *Review of National Policies for Education: Netherlands 2016 Foundations for the Future*. Paris: OECD.

Sociale scheidslijnen en gelijke kansen in het onderwijs

De inspectie vraagt aandacht voor de toenemende sociale scheidslijnen langs inkomen en opleidingsniveau en de gevolgen daarvan voor het onderwijs. De inspectie ziet geen directe effecten van de sociale scheidslijnen op de kwaliteit van het onderwijs, maar beschrijft hoe sociale scheidslijnen zichtbaar zijn in de samenstelling van leerling- en studentenpopulaties. Leerlingen met hoog en laag opgeleide ouders gaan vaker naar verschillende scholen en komen elkaar steeds minder tegen. Het is overigens positief om te lezen dat etnische segregatie in het onderwijs in veel gemeenten afneemt.

Wij werken verder aan gelijke kansen in het onderwijs

Wij zien het als een brede maatschappelijke opdracht om sociale scheidslijnen te slechten en erkennen de essentiële opdracht daarin voor het onderwijs. Het onderwijs kan bij uitstek leerlingen leren omgaan met andere leefwerelden en denkbeelden. Scholen en opleidingen moeten kansen inzichtelijk maken, en goed en toegankelijk onderwijs bieden. Het is aan jongeren de kansen te pakken die zich voordoen. Het mag niet uitmaken wat je ouders verdienen of welk diploma zij hebben gehaald. Alle talent moet kansen krijgen. En soms een tweede kans, of een derde, al dan niet via een alternatieve route.

Wij zijn blij dat de voorwaarden voor gelijke kansen in het onderwijs langzaam lijken te verbeteren. De inspectie schrijft dat het schooladvies iets vaker aansluit bij de eindtoets en leerlingen vaker diploma's stapelen in het voortgezet onderwijs. In het mbo stromen studenten met steeds hogere niveaus uit.

Deze positieve lijn willen wij doortrekken. In het regeerakkoord en aanvullend daarop staan de volgende maatregelen voor meer kansengelijkheid op onze agenda:

- Voor het versterken van de vroeg- en voorschoolse educatie stellen wij 170 miljoen euro beschikbaar.
- Wij trekken structureel 15 miljoen euro extra uit voor de verbetering van onderwijsachterstanden op scholen. Voor de aanpak van laaggeletterdheid is er 5 miljoen euro. Laaggeletterdheid bij volwassenen en taalachterstanden van kinderen staan vaak met elkaar in verband. Daarom benadert dit kabinet ze als één samenhangend vraagstuk.
- Wij voeren de nieuwe indicator van het CBS voor onderwijsachterstanden in, voor een effectievere aanpak van achterstanden.³ Hiermee voorkomen wij ook dat achterstandsgeld weglekt.
- Wij maken afspraken om de overgang van vmbo naar mbo en van mbo naar hbo te verbeteren.
- Het toelatingsrecht voor het mbo is al op alle niveaus ingevoerd en wij bereiden een doorstroomrecht van vmbo-t naar de havo voor.
- We investeren € 100 miljoen euro in het techniekonderwijs op het vmbo. Zo zorgen wij dat vmbo-leerling in de toekomst een passende profielkeuze kunnen blijven maken, ook in gebieden waar het aanbod van technische profielen onder druk staat.
- De cascadebesteding schaffen wij af, zodat mbo-instellingen meer financiële ruimte krijgen om studenten langer in het mbo te houden. Daarmee krijgen studenten de mogelijkheid om zich in een passend tempo te ontwikkelen en te ontplooiën.
- We monitoren de effecten van decentrale selectie in het hoger onderwijs.

³ Kamerstuk 27 020, nr. 78.

Met onze collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zetten wij in een aantal regio's lokale programma's op voor onderwijs en arbeidsmarkt, en een effectieve aanpak van armoedebeleid. En met onze collega van Volksgezondheid, Welzijn en Sport verkennen wij hoe lokaal slimme verbindingen gelegd kunnen worden tussen jongerenwerk, thuis en school.

Wij willen nog meer lokale partners activeren bij het vervolg van de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). Anderhalf jaar geleden zijn onze voorgangers gestart met lokale en regionale coalities, van partijen binnen en buiten het onderwijs. Ze delen in de alliantie ervaringen en bouwen nieuwe kennis op (www.gelijke-kansen.nl). Dat levert mooie voorbeelden op van manieren om gelijke kansen te bevorderen voor leerlingen en studenten.

Wij geloven in de GKA's, waarvan er nu 28 zijn. Daarom willen wij dat hun aantal groeit naar minimaal 50. Met dit groeiend netwerk van 50 GKA's werken wij aan een landelijke dekking van GKA's in grote en middelgrote steden en in het landelijk gebied. De groei van het aantal GKA's past in onze filosofie van een brede, lokale aanpak gericht op samenwerking van partners binnen en buiten het onderwijs. Met de lokale overheden gaan wij op zoek naar maatschappelijke partners en effectieve interventies. Wij stellen hiervoor geld en capaciteit beschikbaar aan lokale betrokkenen. Het is aan lokale partijen om ambities te formuleren en actiegerichte programma's op te zetten.

Gemeenten, besturen van scholen en kinderopvangorganisaties zijn verplicht minstens één keer per jaar te overleggen over hoe ze segregatie in het onderwijs voorkomen, integratie bevorderen en onderwijsachterstanden bestrijden.⁴ Dat overleg biedt de mogelijkheid om afspraken te maken die zijn toegespitst op de lokale situatie.

Zorgen voor gelijke kansen in het onderwijs is een proces van jaren. Geslaagde projecten en bewezen effectieve aanpakken moeten onderdeel worden van het reguliere onderwijsproces. Alle initiatieven vallen echter in het niet, als de basis niet op orde is. Gelijke kansen beginnen met goed onderwijs. De inspectie signaleert in de Staat dat vooral in het funderend onderwijs winst te behalen is.

Meer ambitie nodig in het funderend onderwijs

Nederland presteert ruim boven het internationale gemiddelde. Maar de inspectie wijst erop dat de resultaten in het primair en voortgezet (samen funderend) onderwijs onder druk staan. De prestaties van leerlingen blijven gelijk of dalen al sinds 2001. De inspectie gebruikt hiervoor de resultaten van de internationale onderzoeken TIMSS, PIRLS en PISA en eigen peilonderzoeken. Wij hebben u hier eerder over geïnformeerd. In deze brief geven wij – zoals eerder toegezegd – ook een toelichting op de TIMSS- en PIRLS-resultaten.^{5, 6}

Vrijwel elke leerling haalt in ons land minimaal het basisoniveau. Veel scholen lijken hierover tevreden te zijn. Voor de verbetering van de prestaties van onze leerlingen is meer ambitie nodig. Er zijn gelukkig ook scholen die zich niet neerleggen bij het basisoniveau en hun leerlingen tot

⁴ Artikel 167a WPO en 118a WVO.

⁵ TIMSS staat voor Trends in International Mathematics and Science Study, PIRLS staat voor Progress in International Reading Literacy Study, PISA staat voor Programme for International Student Assessment.

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 382.

betere prestaties brengen. Daardoor verschillen de prestaties van scholen sterk, terwijl elke school ernaar zou moeten streven het beste uit kinderen te halen.

De ontwikkelingen die de inspectie beschrijft zijn niet nieuw. Wij realiseren ons dat aanpakken van verbetering van prestaties van leerlingen een kwestie van lange adem is. Wij willen niet diepgaand ingrijpen in de autonomie van scholen. De verandering zal van binnen uit moeten komen, van ambitieuze leraren, schoolleiders en besturen. Zij staan daarin niet alleen. De inspectie en het ministerie werken met hen samen aan constante verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Een verbetercultuur komt er niet door het onderwijs opnieuw te overladen met actieplannen en maatregelen, maar door een combinatie van ruimte, vertrouwen en heldere, gerichte doelen. Vanuit die grondhouding gaan wij de komende tijd verder in gesprek met de sectorraden om tot een gerichte samenwerking te komen om de kwaliteit van het onderwijs verder te versterken.

Wij verwachten van iederéén in het onderwijs de intrinsieke motivatie om ambitieus onderwijs te bieden. Zoals wij ook van leerlingen de motivatie vragen om te leren. De noodzakelijke acties verschillen voor besturen, schoolleiders en leraren(teams). En ook wij zetten onze schouders eronder door bestaande initiatieven voort te zetten en nieuwe op te pakken.

Er zit meer in kinderen dan het basisniveau

In het hele funderend onderwijs dalen en stagneren de prestaties van leerlingen, zo constateert de inspectie. Het gaat om basisvaardigheden als rekenen, wiskunde, taal en lezen, maar ook om leergebieden als bewegingsonderwijs (gym) en cultuureducatie. De analyse verschilt per sector, in het primair onderwijs is de oorzaak specifiek aan te wijzen dan in het voortgezet onderwijs. In het primair onderwijs lijken vooral de cognitief vaardige leerlingen achter te blijven in hun prestaties. De inspectie laat zien dat grote verschillen in leerlingprestaties tussen scholen bestaan, ook wanneer zij een vergelijkbare leerlingpopulatie hebben. Ook beschrijft de inspectie dat voor het hele (funderend) onderwijs een sterke kwaliteitscultuur een belangrijk aangrijpingspunt is voor verbetering van prestaties van leerlingen. Die cultuur is op veel plekken nog niet sterk ontwikkeld.

Het overgrote deel van de leerlingen in het primair onderwijs behaalt het basisniveau. Uit nationaal onderzoek blijkt zelfs dat in 2017 iets meer kinderen in het primair onderwijs het streefniveau haalden voor rekenen. De uitkomsten van TIMSS en PIRLS laten op onderdelen een ander beeld zien dan de eindtoets en de peilonderzoeken.

Om inzicht te krijgen in de oorzaak van de verschillen tussen de onderzoeken, hebben wij eerder al aanvullende analyses laten uitvoeren op TIMSS.⁷ De analyses bevestigen dat potentieel sterke leerlingen niet altijd voldoende worden uitgedaagd. Scholen nemen soms te snel genoegen met het fundamentele referentieniveau 1F en het halen van de minimum-eisen. Verder vinden leraren en schoolleiders de leermiddelen vaak ontoereikend. Daar komt bij dat veel scholen differentiëren tussen leerlingen door de niveaugroepen in de lesmethodes te gebruiken. Dat gebeurt soms te rigide, waardoor het onderwijs niet aansluit op de

⁷ Zie de bijlages. Zanten, M. van, Graft, M. van, & Leeuwen, B. van (2017). *Leerplankundige verkenning van TIMSS-trends*. Enschede: SLO.; Rebber, A., Berg, S. van den, & Meelissen, M. (2017). *Secundaire analyse TIMSS-2015*. Twente: Universiteit Twente. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

ontwikkeling van kinderen.⁸ Ook stellen leraren en schoolleiders in TIMSS en PIRLS dat het ambitieniveau in Nederland laag is. Hierbij speelt mogelijk ook een rol – zoals de inspectie constateert – dat er een gebrek aan consensus in het onderwijs bestaat over wat de gewenste onderwijsresultaten zijn.

In het voortgezet onderwijs dalen en stagneren de prestaties de afgelopen twee decennia ook, beschrijft de inspectie. Al is het beeld iets diverser dan in het primair onderwijs. Ook het PISA onderzoek signaleert een neerwaartse trend voor wiskunde en natuurwetenschappen. In mindere mate geldt hetzelfde voor leesvaardigheden. De landelijke eindexamencijfers vertonen echter geen duidelijke trend. Bij burgerschapskennis verbeteren de prestaties, hoewel de kennis, houdingen en vaardigheden van Nederlandse leerlingen in het voortgezet onderwijs nog te wensen overlaten. Hun internationale leeftijdsgenoten weten en kunnen meer.

Opvallend is dat de inspectie, net als vorig jaar, aantoont dat de verschillen tussen scholen groot zijn. De dalende en stagnerende resultaten zijn niet op alle scholen hetzelfde. Dat geldt in zowel het primair als in het voortgezet onderwijs. Ongeacht denominatie, schoolconcept, locatie of achtergrond van de leerlingen, zijn er scholen die hun leerlingen tot goede resultaten weten te brengen en scholen die dat niet lukt. Vorig jaar liet de inspectie zien dat scholen in dezelfde wijk, met dezelfde leerlingenpopulatie, onder dezelfde omstandigheden heel anders presteren. En dit jaar laat de inspectie verschillen zien door scholen te vergelijken die gelijk scores, maar waarvan de leerlingenpopulatie anders is.

Als de achtergrond van leerlingen niet de verklaring is voor de verschillen in prestaties, zit het verschil in de scholen zelf. De vraag is waarom het sommige scholen (nog) niet lukt om het beste uit het potentieel van hun leerlingen te halen en andere wel.

Als belangrijke oorzaak voor de dalende prestaties in het funderend onderwijs noemt de inspectie het gebrek aan ambitie in de kwaliteit-scultuur. De meeste besturen waarborgen de onderwijskwaliteit, maar zij zijn tevreden wanneer hun scholen voldoen aan de minimumeisen. Schoolleiders en directeurs laten kansen voorbijgaan om de kwaliteit van het onderwijs te versterken door gebrek aan gerichte professionalisering van leraren, het team en de organisatie. Ook beschrijft de inspectie dat op veel scholen de zorg voor onderwijskwaliteit aanwezig is, maar dat de slag naar kwaliteitsverbetering actiever en effectiever kan. Leraren, schoolleiders en besturen kunnen vaker leren van elkaar, en gebruik maken van bewezen methodes. De inspectie wijst er daarnaast op dat leraren, schoolleiders en besturen niet altijd weten wat zij moeten doen en wat van hen wordt verwacht. Vrijheid van onderwijs en te grote autonomie leidt soms tot onduidelijkheid. En terecht wijst de inspectie er ook op dat voor een deel van de scholen werkdruk, vacatures en uitval een belemmering zijn voor de verbetering van de onderwijskwaliteit.

Werken aan een ambitieus funderend onderwijs

Voor kansengelijkheid zit een groot deel van de oplossing in samenwerking met partners rond het onderwijs. Om de dalende prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs te keren, moeten wij de antwoorden binnen het onderwijsveld zelf zoeken en moeten wij allen aan de slag.

⁸ Casteren, W. van, Bendig-Jacobs, J., Wartenbergh-Cras, F., Essen, M. van, & Kurver, B. (2017). *Differentiëren en differentiatievaardigheden in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ResearchNed.

Schoolleiders hebben daarbij een sleutelpositie. Zij zijn de eerstverantwoordelijken om visie op het onderwijsproces te ontwikkelen en vakmanschap in het lerarenteam te stimuleren. Bij hen ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteitscultuur en professionalisering binnen hun school en team(s). Hun schoolbestuur moet hen daarbij steunen met passende randvoorwaarden. Leraren(teams) moeten de kans krijgen om zich waar nodig verder te ontwikkelen, bij te scholen en te specialiseren. Zowel voor besturen als voor ons ligt er een taak om duidelijkheid te scheppen over wat er van leraren wordt verwacht en welke randvoorwaarden daarbij horen. Wij zien mogelijkheden langs drie lijnen: heldere gezamenlijke ambities en doelen, een professionele verbetercultuur en de randvoorwaarden op orde brengen.

1. Heldere gezamenlijke ambities en doelen

Het Nederlands onderwijsstelsel is gebouwd op de balans tussen vrijheid van onderwijs en centrale verantwoordingsmechanismen. Maar om deze vrijheid te ervaren en optimaal te benutten, moet duidelijk zijn wat de verwachtingen zijn. Wij zien het als onze taak om samen met het onderwijsveld heldere ambities en doelen te formuleren. Ambities en doelen waar het hele funderend onderwijs mee uit de voeten kan. Hoe die uiteindelijk vorm krijgen in de onderwijspraktijk, is aan de scholen zelf. Een aantal bestaande en nieuwe initiatieven om onduidelijkheid over verwachtingen weg te nemen zijn:

- De curriculumherziening schept een kans om met het onderwijsveld een heldere opdracht te formuleren aan scholen.⁹ Wij verwachten dat de herziening duidelijkheid schept over de ambities in het funderend onderwijs. De curriculumherziening biedt kansen om overladenheid aan te pakken en samenhang te bevorderen. De vernieuwde onderwijsdoelen moeten leraren richting, ruimte én inspiratie bieden om leerlingen zo goed mogelijk uit te dagen. Het nieuwe curriculum zal ook duidelijkheid bieden over niveaus die gehaald moeten worden.
- Binnen het proces van de curriculumherziening houden wij ook de referentieniveaus tegen het licht, zoals afgesproken in het regeerakkoord.
- Om het natuur- en techniek onderwijs in het primair onderwijs te versterken is de afgelopen jaren wetenschap en technologie in het curriculum van de pabo opgenomen. Eind vorig jaar hebben wij uw Kamer hierover geïnformeerd.¹⁰ Het natuuronderwijs in het funderend onderwijs wordt in de curriculumherziening verder gespecificeerd.^{11, 12}
- De streefniveaus zijn niet vrijblijvend. SLO heeft hiervoor onlangs tussendoelen voor 1S voor rekenen uitgewerkt met als doel het ambitieniveau te verhogen en te voorkomen dat leerlingen te snel op het niveau van 1F terugvallen. Deze tussendoelen geven handvatten aan leraren en teams in het primair onderwijs, aan educatieve uitgeverijen en aan onderwijsadviseurs die leraren en teams ondersteunen.
- Een praktische bijdrage is de handreiking «Ruimte in regels». De handreiking bestaat al voor het primair onderwijs, en laten wij nu ook voor het voortgezet onderwijs en het mbo ontwikkelen.
- Voor het burgerschapsonderwijs willen wij de verwachtingen verduidelijken in de wet. Wij introduceren een gemeenschappelijke kern om leraren en schoolleiders een kompas te bieden bij de inrichting van het burgerschapsonderwijs.

⁹ Hoeven, M. van der, Schmidt, V., Sijbers, J., Sifhout, G. van, Woldhuis, E., & Leeuwen, B. van (2017). *Leerplankundige analyse PISA 2015*. Enschede: SLO.

¹⁰ Kamerstuk 27 923, nr. 282.

¹¹ Kamerstuk 31 293, nr. 365.

¹² Kamerstuk 31 293, nr. 371.

- De inspectie ontwikkelt een nieuw onderwijsresultatenmodel voor het primair onderwijs, om bij de beoordeling van scholen op een eerlijker en betere manier rekening te houden met de leerlingenpopulatie op scholen. Nu werkt de inspectie aan de hand van het percentage gewichtenleerlingen op de school. De inspectie onderzoekt of de nieuwe maat voor de zwaarte van de leerlingenpopulatie op basis van de CBS-indicator hiervoor geschikt is. Daarvoor voert de inspectie een pilot uit bij een aantal grote besturen verspreid over Nederland.
- Vanaf april dit jaar houdt de inspectie bij de beoordeling van leerresultaten van basisscholen al beter rekening met scholen die relatief veel leerlingen hebben die extra ondersteuning nodig hebben.¹³

2. Een professionele kwaliteitscultuur

De aanwezigheid van een kwaliteitscultuur en teamgerichte professionalisering op scholen is volgens de inspectie het startpunt voor een hoger ambitieniveau. De inspectie ziet dat een hoge onderwijskwaliteit dikwijls hand in hand gaat met een schoolklimaat waar leraren, schoolleiders en bestuurders zichzelf continu willen verbeteren en waar actief gestuurd wordt op kwaliteit. Verbetering komt vanuit de teams, schoolleiders en besturen zelf. Honderden scholen bereiken op deze manier goede resultaten. Wij moeten, samen met de inspectie, constateren dat nog lang niet alle schoolleiders, gesteund door hun bestuur, werken aan een kwaliteitscultuur gericht op verbetering. Dat moet snel beter. Daarvoor zien wij de volgende ondersteunende maatregelen:

- Besturen, schoolleiders en leraren kunnen veel leren van elkaar en van scholen die bewezen goede kwaliteit leveren. Voorbeelden hiervan zijn: leren van excellente scholen en van leraren van het jaar, het professionaliseringskader voor schoolleiders bij de VO-academie, lerende netwerken voor startende schoolleiders, teamgerichte verbeteraanpakken en collegiale visitaties. De volgende schoolleiderstoppen zetten wij in het teken van een professionele kwaliteitscultuur.
- Besturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg. Schoolleiders en besturen kunnen in gesprek met de inspectie kritisch kijken naar hun ambities en eigen kenmerken van kwaliteit. Het vernieuwde toezicht draait niet alleen om wettelijke eisen, maar juist ook om het gesprek daarover.
- Wij investeren in de ontwikkeling van vakspecialisten in het basisonderwijs, om zo hele teams te versterken. Wij hebben hiervoor het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling SLO gevraagd de inzet voor de ondersteuning van rekenspecialisten te intensiveren. Met het afstemmingsoverleg nascholing primair onderwijs – waar alle relevante partijen rond nascholing aan tafel zitten – bespreken wij of het aanbod nog wel aansluit op de vraag.

3. De randvoorwaarden op orde

Wij zien dat op veel scholen kwalitatief goed onderwijs wordt gegeven en daar de prestaties van de leerlingen floreren. Bij de meeste bezochte scholen oordeelt de inspectie dat de kwaliteitszorg van het onderwijs voldoende is. Desondanks ervaart een deel van de leraren dat de randvoorwaarden om goed onderwijs te geven op dit moment onder druk staan of onvoldoende zijn. Dit realiseren wij ons.

De randvoorwaarden voor het geven van onderwijs zijn een gezamenlijke opgave. Werken aan deze randvoorwaarden vraagt van ons allen om daar energie in te steken vanuit de directe eigen verantwoordelijkheden en om samen te werken aan de grote opgaves die wij gemeen hebben. Dat er

¹³ Stcrt. 2018, nr. 18920

genoeg leraren zijn, is één van de randvoorwaarden. Op de volgende manieren werken wij verder aan de randvoorwaarden:

- Samen met onze sociale partners werken wij aan een brede aanpak voor het tegengaan van lerarentekorten. Wij moeten gezamenlijk voorkomen dat het lerarentekort de kwaliteit van het onderwijs onder druk zet.
- Het werkdrukakkoord in het basisonderwijs geeft scholen de regie over de besteding van de 450 miljoen euro uit het regeerakkoord. Het geld is bedoeld om de werkdruk te verminderen en daarmee het welzijn van leraren te vergroten. Er moet tijd en ruimte komen voor vakontwikkeling.
- Wij hebben met de raden afgesproken dat bij de actualisatie van sectorakkoorden in het funderend onderwijs strategisch personeelsbeleid wordt benadrukt. De verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid en HRM-beleid ligt bij besturen en schoolleiders. Praktische maatregelen zijn onder andere werken met breed samengestelde teams, al dan niet samen met inzet van de functiemix, werkdruk verlichten met onder andere assistenten, tegengaan van ziekteverzuim en ruimte geven voor professionalisering.
- Essentieel voor goed onderwijs is dat leraren voldoende beslagen ten ijs komen. Binnen scholen moet voldoende aandacht zijn voor (na)scholing van schoolleiders en leraren voor taal en rekenen. Wij zullen hiervoor de ondersteuningsfaciliteiten voor het rekenonderwijs voortzetten.
- In een thema-onderzoek van de inspectie van dit jaar staat de vraag centraal wat effectief reken- en wiskundeonderwijs is voor hoogpresterende leerlingen. Hierbij brengt de inspectie in beeld welke factoren, waaronder lesmethodes, effectief onderwijs bevorderen. Aanvullend laten wij onderzoeken of het leermiddelenaanbod voor leraren volstaat om ook de betere leerlingen uitdagend onderwijs te kunnen bieden.
- Om een beter beeld te krijgen van effectieve methodes hebben wij een aantal onderzoeken uitstaan. Op basis van de verschillende onderzoeksresultaten bepalen wij welke stappen wij verder zullen nemen. Dit zullen wij in overleg met onder meer leraren, schoolleiders en de PO-Raad en VO-raad doen.¹⁴ Het gaat om de volgende onderzoeken:
 - Het Nationaal Regieorgaan Onderwijs (NRO) zet een structureel onderzoeksprogramma op, voor meer inzicht in de oorzaken van de dalende onderwijskwaliteit.
 - De inspectie en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) doen onderzoek naar de verschillen in prestaties tussen scholen met vergelijkbare leerlingenpopulaties. De eerste resultaten hiervan komen eind 2018 beschikbaar.¹⁵
 - Ook verwachten wij dit jaar de uitkomsten van het onderzoek naar hoe representatief de examenresultaten zijn voor de stijging in vaardigheidsniveau van leerlingen. Dit naar aanleiding van de discrepantie tussen de nationale examenresultaten en de PISA-resultaten.¹⁶
 - De resultaten op de tussentijdse TIMSS-meting komen eind dit jaar beschikbaar.

Kwaliteit van het vervolgonderwijs

Volgens de inspectie zijn de dalende prestaties van leerlingen niet terug te zien in het mbo, hbo en wo. Kansengelijkheid is wel een aandachtspunt in

¹⁴ Kamerstuk 31 332, nr. 82.

¹⁵ Kamerstuk 27 020, nr. 79.

¹⁶ Dit onderzoek wordt uitgevoerd naar aanleiding van motie-Van Meenen c.s. Kamerstuk 31 289, nr. 359.

het vervolgonderwijs. Kwaliteit van het onderwijs verdient in iedere onderwijssector aandacht. Hier besteden wij in de bestuurs- en sectorakkoorden met het mbo, hbo en wo aandacht aan.

Wij hebben met de mbo-sector in het bestuursakkoord afgesproken dat instellingen voor 31 oktober ambitieuze kwaliteitsplannen maken. In de kwaliteitsplannen staat een aantal verplichte thema's waaronder gelijke kansen en doorstroommogelijkheden naar het vervolgonderwijs. In aansluiting op het regeerakkoord is arbeidsmarktperspectief ook een belangrijk thema in het bestuursakkoord met het mbo. Het arbeidsmarktperspectief voor onze studenten in het mbo is goed. Aandachtspunt is dat gediplomeerden steeds vaker op een andere plek terecht komen dan waarvoor zij zijn opgeleid (horizontale mismatches).

Samen met hun regionale partners maken instellingen zelf hun kwaliteitsplannen. De instellingen, en de belanghebbenden die dicht bij hen staan, weten welke maatregelen recht doen aan hun regionale situatie. Deze mengvorm van centrale sturing en decentrale vrijheid geeft iedere instelling de ruimte om passende eigen plannen te maken. Zo rekenen wij erop dat het mbo de stijgende lijn in kwaliteit zal doorzetten.

Ook met het hbo en wo hebben wij recent sectorakkoorden gesloten. De afspraak is dat de instellingen – met hun studenten en docenten en andere relevante belanghebbenden – zelf plannen opstellen die de kwaliteit van het onderwijs verhogen.

Wij hebben er vertrouwen in dat mbo- en hoger onderwijs instellingen en de in- en externe partners het beste weten welke maatregelen passen bij de opdracht waar zij voor staan. Samen komen zij tot de beste aanpak, binnen hun eigen context en rekening houdend met hun eigen studentenpopulatie.

Tot slot

Het Nederlands onderwijs is internationaal van bovengemiddeld niveau. Dat is de verdienste van onderwijsprofessionals die daar elke dag aan werken. Wij kunnen echter niet tevreden achterover leunen, want de prestaties zijn hoog, maar stagneren of dalen. Goed onderwijs bestaat bij de gratie van samenwerking om complexe problemen het hoofd te bieden. Binnen het onderwijs moeten wij elkaar opzoeken, naar elkaar luisteren en uiteindelijk samen met alle partners binnen en buiten het onderwijs werken aan de oplossingen. Waar nodig en waar mogelijk is het aan de overheid om aan te jagen, te stimuleren of te reguleren. Zoals wij dat doen bij gelijke kansen in het onderwijs en bij de prestaties in het funderend onderwijs. Tegelijk geven wij besturen, schoolleiders, leraren en hun partners het vertrouwen en de ruimte om te werken aan goed onderwijs. Om samen het beste uit elke leerling te halen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob