

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 mei 2009

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de beide staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Onderwijsverslag 2007–2008 van de Inspectie van het Onderwijs aan.¹ Het Onderwijsverslag gaat vergezeld van onze gezamenlijke beleidsreactie.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Beleidsreactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op het Onderwijsverslag 2007–2008 van de Inspectie van het Onderwijs

1. Inleiding

Het Onderwijsverslag 2007–2008 van de Inspectie van het Onderwijs geeft de stand van zaken van het Nederlandse onderwijs weer van het afgelopen schooljaar. In dit verslag vindt u informatie over de kwaliteit van en de ontwikkelingen in het onderwijs. In vergelijking met voorgaande jaren rapporteert de Inspectie van het Onderwijs dit jaar voor het eerst apart over het groen onderwijs, examens, leerlingenzorg en financiën.

In deze beleidsreactie vindt u onze reactie op het Onderwijsverslag van de inspectie. Waar nodig verwijs ik naar onze beleidsreactie op afzonderlijke rapporten van de inspectie of brieven aan de Tweede Kamer. De gegevens en conclusies uit het Onderwijsverslag zie ik als een waardevolle spiegel voor het beleid. Ik gebruik de informatie van de inspectie om het beleid te bepalen en problemen aan te pakken. Dit doe ik samen met de staatssecretarissen Dijkema en Van Bijsterveldt en de minister van LNV.

Het onderwijsverslag stemt enerzijds tot tevredenheid, maar anderzijds tot zorg. De meeste scholen geven onderwijs van voldoende kwaliteit, Nederlandse leerlingen uit het basis en voortgezet onderwijs presteren nog steeds ruim boven het internationale gemiddelde. De inspectie wijst echter op twee relatief nieuwe zorgpunten: het onderwijs voor zorgleerlingen en de kwaliteit van examens. Ook wijst de inspectie op problemen als onvoldoende «opbrengstgericht werken» door scholen, ontoereikende basisvaardigheden bij leerlingen, het voortijdig schoolverlaten en het grote aantal zwakke en zeer zwakke scholen. Leerlingen kunnen hierdoor in hun onderwijscarrière een langdurige en hardnekkige achterstand oplopen, wat ongewenst is. Wij willen daarom deze onaanvaardbare situatie met doeltreffende maatregelen aanpakken. Dit kabinet heeft in de afgelopen jaren al belangrijke stappen gezet met:

- intensiveringen uit het coalitieakkoord;
- samenhangend pakket leerkrachten;
- verbeteren van de basisvaardigheden taal en rekenen.

Deze maatregelen krijgen hun werking vanaf 2009 en later. Het rapport van de inspectie betreft het jaar 2007–2008 en kan de effecten hiervan nog niet meten, te meer omdat duurzame veranderingen tijd nodig hebben.

Leeswijzer

In deze beleidsreactie wordt per onderwerp de bevindingen van de inspectie en onze reactie daarop besproken. Hoofdstuk 2 gaat over de kwaliteit van het onderwijs, u vindt daar bijvoorbeeld informatie over de zwakke scholen en de onderwijstijd. Hoofdstuk 3 is gewijd aan de maatregelen om voortijdig schoolverlaten verder tegen te gaan. Hoofdstuk 4 gaat over het «groene onderwijs» en in hoofdstuk 5 leest u meer over het lerarenbeleid. In hoofdstuk 6 en 7 vindt u meer over leerlingenzorg, veiligheid, sociale cohesie en burgerschap. Hoofdstuk 8 tenslotte, gaat over het financieel toezicht.

2. Kwaliteit van het onderwijs

2.1 Basisvaardigheden, opbrengstgericht werken en excellentie

Opbrengstgericht werken bij taal en rekenen

De inspectie wijst op het belang van de basisvaardigheden taal en rekenen. Aandachtspunten zijn de verschillen in de prestaties van leer-

lingen, verschillen in ontwikkeling van leerlingen en de doorgaande leerlijn tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De aanbevelingen die de inspectie hiervoor doet, sluiten goed aan bij de maatregelen die staatssecretarissen Dijkema en Van Bijsterveldt hebben beschreven in de kwaliteitsagenda's voor primair en voortgezet onderwijs en het sectoroverstijgende programma Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.

Zo financiert staatssecretaris Dijkema taal- en rekenverbetertrajecten op zo'n 2000 scholen voor primair onderwijs. Op deze manier wordt er aan de basisvaardigheden gewerkt in afwachting van de invoering van referentieniveaus. Een fors aantal basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs is nu al meer opbrengstgericht gaan werken: van 39% in 2006–2007 naar 52% in het primair onderwijs en 55% in het voortgezet onderwijs in 2007–08. Dat is goed nieuws, maar we zijn er nog niet: voor het primair onderwijs is het streefniveau 70% in 2011. In onze beleidsreactie op het advies van de Onderwijsraad «partners in onderwijsopbrengst» zal hier dieper op in worden gegaan.

Om de doorgaande leerlijn tussen primair en voortgezet onderwijs te verbeteren willen wij in 2010 referentieniveaus invoeren. In onze brief van 20 februari 2009 (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 332, nr. 7) hebben we de voorgenomen maatregelen hiervoor beschreven. In alle onderwijssectoren zijn maatregelen in gang gezet om de beheersing van taal en rekenen te verbeteren. Deze maatregelen leiden de komende jaren ook tot een verbetering van het instroomniveau in het hoger onderwijs, zeker wanneer de diploma's van havo, vwo en mbo-4 vanaf 2014 minimaal het referentieniveau 3F borgen. De toetsing van deze referentieniveaus blijft een punt van aandacht.

Om het onderwijs in taal en rekenen te verbeteren, moet het niveau van de studenten op peil zijn. De instroomtoetsen voor de pabo blijven dan ook bestaan totdat de diploma's voor havo, vwo en mbo-4 het 3F niveau hebben. Daarnaast investeren wij de komende jaren in remediëring en summercourses. Door deze maatregelen verwachten we dat er meer studenten de komende jaren zullen slagen voor de reken- en taaltoetsen op de pabo. Daarnaast ontwikkelen de lerarenopleidingen gezamenlijk een kennisbasis waarmee een duidelijk eindniveau geborgd wordt. Ook bij de pabo's ligt de prioriteit bij taal en rekenen.

Excellentie in het onderwijs

Naast het verbeteren van de basisvaardigheden is er ook aandacht nodig voor excellentie. Dat geldt niet alleen voor het hoger onderwijs, zoals de inspectie opmerkt, maar ook voor het primair en voortgezet onderwijs. De huidige wet- en regelgeving biedt voldoende ruimte om differentiatie in het onderwijsaanbod aan te brengen en alle leerlingen passend onderwijs aan te bieden. Zo wordt er in het basisonderwijs gewerkt met het excellentieprogramma en in het hoger onderwijs met het Sirius Programma. Beiden zijn in 2008 van start gegaan. Samen met de VO-raad wordt een onderzoek uitgevoerd om te kijken wat er nodig is voor meer excellentie in het voortgezet onderwijs.

Zoals de inspectie opmerkt, heeft de discussie over beter hoger onderwijs zich onder invloed van het eindrapport van de commissie «Ruim baan voor talent» verbreed naar differentiatie en matching tussen student en studie. Naar aanleiding hiervan stelt het kabinet voor:

- om studiekeuzegesprekken in te voeren;
- om de mogelijkheid voor decentrale selectie bij numerus fixus opleidingen in te voeren;
- om het collegegeld voor bepaalde opleidingen te verhogen;

- studenten voor residentiële, kleinschalige en intensieve opleidingen te selecteren.

Daarnaast wordt gestart met selectie (bachelor en master) en collegegeldverhoging (alleen master) in het kader van het Sirius Programma.

2.2 Zwakke en Zeer zwakke scholen

Zwakke en zeer zwakke scholen in het basisonderwijs

In het Onderwijsverslag staat dat vrijwel alle zeer zwakke scholen zichzelf uiteindelijk verbeteren. Dit is positief nieuws, maar de periode dat de kwaliteit van het onderwijs niet deugt, moet sterk ingekort worden. Wij willen de onderwijskwaliteit van deze scholen dan ook snel verbeteren. Het streven is dat in 2011 het aantal zeer zwakke basisscholen is gehalveerd. In de brief aan de Kamer van 11 februari 2009 staan de plannen voor het verbeteren van de kwaliteit van zwakke basisscholen (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 293, nr. 28).

Een belangrijke sleutel voor de verbetering ligt bij het bestuur en de schoolleiding. De inspectie spreekt bestuur en schoolleiding aan op deze verantwoordelijkheid maar desondanks houdt een aantal besturen zich te lang afzijdig en grijpt te laat in. Om de noodzakelijke verbetering vlotter op gang te krijgen, wordt door de inspectie het toezichttraject voor de zwakke en zeer zwakke school aangepast. De start van het verbetertraject is intensiever door de inzet van een analyseteam. Dit team maakt voor het bestuur een analyse van de oorzaken van de onvoldoende kwaliteit. We hebben de PO-raad gevraagd de (zeer) zwakke school te ondersteunen bij dit verbeterproces. Voor 2009 is daarvoor 1 miljoen euro beschikbaar.

Zwakke en zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs

In de brief aan de Kamer van 31 maart 2009 (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 289, nr. 55) is de aanpak voor de zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs vermeld. De inspectie heeft haar toezicht op deze schoolsoorten veranderd: zij oordeelt nu per afdeling en niet meer per vestiging. Dit houdt in dat de inspectie sneller vaststelt dat sprake is van zeer zwak onderwijs en gericht toezicht kan uitvoeren. Ook in het voortgezet onderwijs spreekt de inspectie het bestuur nadrukkelijk aan als eindverantwoordelijke voor de onderwijskwaliteit op de school. Uit het onderzoek ter plekke moet blijken of de tekortkomingen binnen de gestelde termijnen zijn opgeheven. De inspectie volstaat niet langer met monitorgesprekken.

De VO-raad organiseert themabijeenkomsten en intervisienetwerken voor schoolleiders. In overleg met de inspectie wordt een systeem ontwikkeld voor het vroegtijdig onderkennen van de onderwijskwaliteit door bestuur en management.

Het aantal (zeer) zwakke scholen moet zoveel mogelijk teruggebracht worden. Het streven is dat in 2012 het aantal zeer zwakke scholen is gehalveerd. Met de VO-raad en AOC-Raad is afgesproken dat zij een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van nieuwe zeer zwakke scholen. In 2008 is daarom een steunpunt voor (zeer) zwakke scholen gestart. Naast de startsubsidie van ruim 100 000 euro, is vanaf 2009 voor deze kabinetsperiode jaarlijks 435 000 euro beschikbaar. Dit geld is bedoeld om scholen en besturen te ondersteunen bij het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs.

Zwakke opleidingen bve

In de bve-sector beoordeelt de inspectie de kwaliteit van het onderwijs aan de hand van de examinering, het onderwijsproces en de «opbrengsten». De laatste twee jaar hebben de «opbrengsten» een zwaarder gewicht gekregen in het oordeel over de kwaliteit. Dit heeft geleid tot een

toename van het aantal zwakke opleidingen. Met de inspectie zijn de volgende afspraken gemaakt.

- De inspectie houdt intensief toezicht op mbo-instellingen met onvoldoende onderwijskwaliteit en er wordt scherp gehandhaafd. De instelling krijgt direct een wettelijke waarschuwing als bij een onderzoek naar kwaliteitsverbetering opnieuw sprake is van onvoldoende onderwijskwaliteit. Als na een jaar de onderwijskwaliteit nóg niet voldoende is verbeterd, kan het sanctietraject voor het intrekken van de licentie starten.
- De inspectie bekijkt wanneer de publicatie van de resultaten van instellingen/opleidingen op internet kan worden uitgebreid. De informatie moet toegankelijker worden dan nu het geval is en niet alleen gericht op publicatie van opleidingen en instellingen met tekortkomingen maar ook van instellingen die het goed doen.
- De inspectie onderzoekt de mogelijkheid om de relatieve norm «opbrengsten» in de richting van een absolute norm om te zetten. Daarbij is ook van belang dat ook de mogelijkheid onderzocht wordt om de «toegevoegde waarde» van het onderwijs – het verschil tussen in- en uitstroomniveau – onderdeel is van het beoordelingsproces. Of intensief toezicht nodig is, hangt behalve van tekortkomingen, ook af van het bestuurlijk vermogen van mbo-instellingen. Wij hebben de regelgeving voor een geïntegreerd jaardocument, de medezeggenschap en het intern toezicht in overleg met «het veld» aangescherpt. De bedoeling is om instellingen te ondersteunen bij het vergroten van hun bestuurlijk vermogen.

Veel klachten van studenten en ouders over de onderwijskwaliteit zijn terug te voeren op de dagelijkse bedrijfsvoering van scholen. De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de behandeling van klachten in het mbo. Onze beleidsreactie op dit onderzoek is op 24 maart 2009 naar de Tweede Kamer gestuurd (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 524, nr. 3).

2.3 Examinering en diploma's

Centraal schriftelijke en praktische examens (cspe's)

De inspectie constateert dat de wijze waarop de cspe's in de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo worden afgenomen ernstig te wensen overlaat. Het afnemen van deze examens heeft niet de uitstraling van een centraal examen. De oorzaak kan liggen in het feit dat de betreffende leraren altijd zelf de examens bepalen, maar sinds kort te maken hebben met een gecombineerde vorm van een centraal schriftelijk en praktisch examen (cspe). Wij vinden het onjuist dat leerlingen op welke wijze dan ook geholpen worden bij de centrale examens of vooraf in staat zijn gesteld te oefenen. Van de leraren die de examens afnemen, mag verwacht worden dat zij voldoende afstand in acht nemen ten opzichte van de leerlingen. In overleg met de CEVO, de VO-raad, CITO en de inspectie komen er betere instructies voor de leraren en worden de cspe's later beschikbaar gesteld. Via de VO-raad zijn er afspraken gemaakt over toezicht en scholing van de leraren. De inspectie geeft aan het toezicht op het cspe te intensiveren.

Vershil SE- CE

De Kamer is in 2007 geïnformeerd over het verschil in cijfers tussen het schoolexamen (SE) en het centraal examen (CE). Dit verschil kwam aan het licht na onderzoek van professor Dronkers en de onderwijsinspectie. Toen is ook aangekondigd dat aanvullende maatregelen onderzocht zouden worden. In de brief van 23 oktober 2008 over de examinering in het voortgezet onderwijs (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 289, nr. 44) zijn de maatregelen beschreven om een te grote discrepantie tegen te gaan. De huidige rapportage van de inspectie is het vervolg op de onderzoeken

uit 2007. In het algemeen overleg van 22 januari 2009 is gesproken over verscherpt toezicht als onderdeel van de escalatieladder. Als er bij scholen geen verbetering zichtbaar wordt dan mag de school geen examens meer afnemen en neemt de staatsexamencommissie deze functie van de school over. Hier is een wetswijziging voor nodig. De bedoeling is dat deze wet in 2012 ingaat. Inmiddels voert de inspectie gesprekken met de scholen waarbij het verschil tussen de examens 0,7 punt of hoger is.

Examinering in het hoger onderwijs en mbo

Het eindniveau van afgestudeerden in het hoger onderwijs valt of staat uiteindelijk met een objectieve, deskundige en betrouwbare examinering. De examencommissie mag dan ook niet het sluitstuk op de begroting worden. Op dit moment zijn de examencommissies onvoldoende toegerust. Ik wil met het wetsvoorstel «versterking besturing» (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 821, nr. 1 en 2) de positie van de examencommissie versterken. Uitgangspunt van dit wetsvoorstel is het vergroten van de onafhankelijkheid en deskundigheid van de examencommissie. Ook worden toetsen en examens belangrijker voor de accreditatie van een opleiding. Verder ga ik bekijken of het, naar analogie van het «Britse model», zinvol is om een zogenoemde «pool» van docenten in te stellen. Deze docenten kunnen dan bij andere instellingen als externe deskundige optreden.

De beleidsreactie op het Examenverslag mbo 2007–2008 (Tweede Kamer, 2008–2009, 27 451, nr. 99) is op 19 december 2008 naar de Tweede Kamer gestuurd. In deze brief staat meer informatie over maatregelen om de examens in het mbo te verbeteren.

Betrouwbaarheid van diploma's

Wij krijgen steeds meer signalen dat hoger onderwijs diploma's en andere opleidingsdocumenten vervalst worden. Studenten, werkgevers en instellingen hebben natuurlijk een eigen verantwoordelijkheid: ze moeten alert blijven en aangifte doen als er daadwerkelijk diploma's vervalst worden. Omdat de vervalsing van documenten steeds internationaler wordt, er hoogwaardige ict-technieken gebruikt worden en de zogenoemde diploma-mills steeds professioneler opereren, is er meer nodig. Ik wil dat er meer voorlichting over vervalste diploma's komt. Bijvoorbeeld via het in 2005 gestarte Coördinatiepunt Informatieverstrekking Diploma Mills, dat door de IB-Groep en de Nuffic wordt beheerd. Ik verwacht dat een diplomaregister, waar in ieder geval alle in Nederland uitgegeven ho-diploma's zijn opgenomen, een belangrijk deel van de problemen kan wegnemen.

2.4 Onderwijstijd

Onderwijstijd VO

Scholen houden zich steeds beter aan de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd. In het schooljaar 2007–2008 is ten opzichte van het schooljaar 2006–2007 het aantal scholen dat voldoende onderwijstijd heeft gerealiseerd gestegen met 21%. Het aantal scholen dat voldoende onderwijstijd heeft geprogrammeerd is gestegen met 40%. Dit is onder andere te danken aan het toezicht van de inspectie. Toch zijn er nog steeds veel scholen die niet aan de wettelijke normen voldoen. Daarom blijven wij de komende jaren een handhavingsbeleid voeren dat redelijk en billijk is, en de positieve ontwikkeling ondersteunt dat de scholen meer onderwijstijd realiseren. Bij de uitvoering van dit handhavingsbeleid zal rekening worden gehouden met de aanbevelingen van de commissie Onderwijstijd uit december 2008.

De beleidsreactie op de aanbevelingen van de commissie Onderwijstijd is door staatssecretaris Van Bijsterveldt op 27 maart 2009 aan de Tweede Kamer gezonden (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 289, nr. 56). Wij zien de aanbevelingen van de commissie Onderwijstijd nadrukkelijk als totaalpakket dat een zo goed mogelijke balans biedt tussen de verschillende belangen. Met de aanpassingen die worden beschreven in de brief van 27 maart 2009 wordt het mogelijk om de ambities in het voortgezet onderwijs en de daarvoor vereiste onderwijstijd te realiseren. Eveneens zal het gesprek over de invulling daarvan plaatsvinden waar deze thuishoort: op schoolniveau, tussen professionals en direct betrokkenen en met de inspectie die vooral toeziet op de wijze waarop dat gesprek plaatsvindt.

Onderwijstijd bve

Het afgelopen jaar is verscherpt toegezien op de naleving van onderwijstijd in de beroepsopleidende leerweg (bol) van het mbo binnen het reguliere risicogerichte toezicht. Deze opleidingen moeten 850 uur per jaar onderwijstijd aanbieden. Volgens de inspectie voldeed 9% (zes opleidingen) bij een eerste controle niet aan de vereiste minimale 850 klokuren. Na herstelacties bleven drie opleidingen over die te weinig onderwijstijd aanboden. Dit veronderstelt een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het schooljaar 2006–2007 toen 24% van de onderzochte opleidingen bij een eerste controle tekortschoot bij de naleving van onderwijstijd en 8% na herstelacties niet voldeed. Om goed inzicht te krijgen of daadwerkelijk en in welke mate progressie is geboekt zal in het schooljaar 2008–2009 een representatief beeld worden gegeven door de inspectie. Het verscherpte toezicht blijft dus ook in 2009 van kracht.

2.5 Niet bekostigd onderwijs

De b3-scholen

Het toezichtkader voor de b-3 scholen (particuliere scholen die geen examens mogen afnemen) is aangescherpt en verbeterd. Op 31 augustus 2007 is de Leerplichtwet 1969 voor de b3-scholen gewijzigd, waardoor wij een bindend advies geven aan gemeenten. Bij b3-scholen hanteert de inspectie heldere criteria om te beoordelen of er sprake is van een school in wettelijke zin en om te bepalen of een school voldoet aan de minimale kwaliteitsvoorwaarden uit het toezichtkader.

De inspectie heeft alle bestaande b3-scholen bezocht. Er bleken acht scholen niet aan de normen te voldoen. Deze scholen krijgen een aantal maanden de tijd om het onderwijs op orde te brengen. Als deze scholen uiteindelijk niet aan de norm voldoen, dan zal de inspectie de beide staatssecretarissen hiervan op de hoogte brengen. Vervolgens brengen zij, conform de wettelijke procedure, een bindend advies uit aan de gemeente van de vestiging, om deze school niet langer als een school in de zin van de leerplichtwet te beschouwen. Dit betekent dat de kinderen er niet voldoen aan de leerplicht.

De zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs

De particuliere scholen en instellingen die in het kader van de WVO en de WEB voortgezet onderwijs en voortgezet onderwijs voor volwassenen (vavo) aanbieden en zelf eindexamens afnemen en diploma's uitreiken, zijn lang buiten beeld gebleven. Door de bezoeken van de inspectie aan deze instellingen en bij de formulering van het «toezichtkader» is het duidelijk geworden, dat voor deze onderwijsaanbieders de geldende wettelijke kaders en beperkingen niet helemaal duidelijk waren. In het bijzonder is niet altijd voldoende rekening gehouden met het onderscheid tussen het regime voor het onderwijs aan jongere leerlingen (WVO) en het regime dat voor volwassen leerlingen geldt (WEB).

Wij vinden dat iedere jongere een passende startkwalificatie moet hebben en dat schooluitval moet worden voorkomen. Dit moet uiteraard wel binnen de kaders van de wet. Dit heeft staatssecretaris Van Bijsterveldt ook aan de particuliere onderwijsaanbieders laten weten. De scholen en instellingen moeten zich zo snel mogelijk aan de wet gaan houden. Ze krijgen hier maximaal twee jaar de tijd voor. In de beleidsbrief van 14 april (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 289, nr. 58) heeft staatssecretaris Van Bijsterveldt het beleid hierover beschreven.

In het particulier onderwijs is het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen (se) en het centraal examen (ce) groter dan in het reguliere onderwijs. Voor het bekostigde en niet-bekostigde onderwijs geldt echter hetzelfde normeringskader. De grote verschillen tussen se en ce zetten het particulier onderwijs daardoor in een verkeerd daglicht. Wij onderschrijven dan ook het intensieve toezicht van de inspectie op het particuliere onderwijs.

Niet bekostigd hoger onderwijs

Niet bekostigd, geaccrediteerd onderwijs wordt in het hoger onderwijs verzorgd door de zogenoemde aangewezen instellingen. Deze instellingen worden op twee niveaus erkend: via de accreditatie van hun opleidingen en via de erkenning als aangewezen instelling.

In het wetsvoorstel «versterking besturing» (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 821, nr. 2) komt deze laatste procedure te vervallen. De term «aangewezen instelling» suggereert ten onrechte dat al het onderwijs van de instelling is erkend. Voortaan wordt alleen het onderwijs erkend via de reguliere accreditatieprocedure. Aan de bestaande aangewezen instellingen worden naast de accreditatie-eis ook eisen gesteld aan een intern kwaliteitszorgsysteem, examencommissies en dergelijke. Die eisen gelden overigens ook voor nieuwe aanbieders. Instellingen die voor het eerst geaccrediteerd onderwijs willen aanbieden, krijgen te maken met de NVAO voor de accreditatieprocedure en met de Inspectie van het Onderwijs voor de naleving van wet- en regelgeving.

2.6 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs

Het beeld dat de inspectie geeft van het (voortgezet) speciaal onderwijs is zorgelijk. Het speciaal onderwijs scoort slecht als het gaat om «leeropbrengsten». In november 2008 is er een notitie (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 497, nr. 9) naar de Tweede Kamer gestuurd waarin maatregelen staan om de «opbrengstgerichtheid» aanzienlijk te verbeteren. Van scholen wordt verwacht dat zij het ontwikkelingsperspectief van leerlingen objectief, betrouwbaar en valide vaststellen en de vorderingen nauwgezet volgen. In combinatie met de mogelijkheid de «opbrengsten» van scholen in kaart te brengen ontstaat als vanzelf een nieuwe verantwoordings-systematiek. Staatssecretaris Dijksma onderzoekt op dit moment of deze systematiek mogelijkheden biedt om de huidige problemen met de handelingsplannen op te lossen. Voor het voortgezet speciaal onderwijs komt er een wetsvoorstel dat de «opbrengstgerichtheid» moet waarborgen.

Een recent rapport van de inspectie, over de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs, laat daarentegen zien dat het aantal zwakke scholen sterk is teruggedrongen. Het bieden van een ontwikkelingsperspectief wordt hierbij als meest waarschijnlijke oorzaak van deze progressie gezien.

Het is belangrijk dat het integraal toezicht op de regionale expertise centra (rec) wordt voortgezet. Hiermee kan worden aangetoond dat de inspanningen die de rec's hebben aangekondigd, om het aantal geïndiceerde

leerlingen inzichtelijk te krijgen, effect sorteren. Ook kan integraal toezicht de resultaten van het beleid gericht op systematisch en planmatig werken en het beleid op kwaliteitsbewaking zichtbaar maken. Daarnaast kan toezicht er voor zorgen dat de invoering van «Passend onderwijs» een goede uitvoering van de wettelijke taken van het rec niet in de weg staat.

3. Uitval in het voortgezet onderwijs, het MBO en hoger onderwijs

Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en bve

De daling in de schooluitval heeft zich in het schooljaar 2007–2008 versterkt doorgezet. Het aantal nieuwe vsv'ers is het afgelopen schooljaar gedaald met 4 300 ten opzichte van het jaar daarvoor. Met deze daling liggen we op schema richting de 35 000 in 2012 (Tweede Kamer, 2008–2009, 26 695, nr. 61). De doelstelling om het aantal uitvallers in 2012 te halveren blijft onverkort overeind.

De onderwijsinspectie maakt zich terecht zorgen over jongeren die het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten. Deze kabinetsperiode is er nog meer aandacht voor de «aanval op de uitval». Wij richten ons expliciet op preventie, voorkómen dat jongeren uitvallen. De gemaakte prestatieafspraken in alle 39 RMC-regio's (nieuwe convenanten) met gemeenten en onderwijsinstellingen (in voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) staan centraal. Wij delen met de inspectie de opvatting dat samenwerking in de keten van groot belang is, met name voor de groep jongeren die kampen met een stapeling van problemen. Een kabinetsreactie wordt voorbereid op het WRR rapport, waarin wordt ingegaan op de problemen met de «overbelasten». Dit zijn jongeren die kampen met een cumulatie van problemen, met maatschappelijke uitval als resultaat.

Onlangs is de beleidsreactie over zorgleerlingen in het mbo aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit is een reactie op het onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de kwaliteit van leerlingenzorg in het mbo.

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de mate waarin vo- scholen en bve- instellingen (dreigende) uitval en verzuim correct melden aan leerplichtambtenaren, RMC's en de IB-groep. In een brief (Tweede Kamer, 2008–2009, 26 695, nr. 63) aan de Tweede Kamer heeft staatssecretaris Van Bijsterveldt laten weten welke maatregelen wij nemen om de «verzuimketen» te verbeteren. Ook is de staatssecretaris in deze brief ingegaan op de aanbevelingen van de inspectie.

De inspectie wijst op de noodzaak om verschillen in uitval tussen groepen leerlingen en tussen regio's en instellingen onderling te onderzoeken. De reden hiervoor is het grote verschil in resultaten. Ook wij zien deze verschillen. Wij gaan de komende periode de oorzaken van de verschillen in kaart brengen. Van belang is hierbij dat de problemen niet gelijkmatig over het land zijn verdeeld. Wij gaan onderzoeken welke succesfactoren ervoor zorgen dat een regio of onderwijsinstelling wél een stevige reductie van de uitval haalt. TIER (Top Institute for Evidence Based Education Research,) voert een effectevaluatie van het beleid voor voortijdig schoolverlaten uit. De inspectie constateert dat de uitval hoger is op zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs. U bent onlangs geïnformeerd over de versterkte aanpak van deze scholen.

Er is onderzoek gedaan naar *best practices* op het gebied van loopbaanbegeleiding. Hieruit zijn kenmerken van een succesvolle aanpak gededuceerd. Deze zijn neergelegd in een leidraad voor de RMC regio's. Het ministerie van Onderwijs organiseert regiobijeenkomsten om voor-

beelden uit de praktijk te delen en via een uitgebreid informatiesysteem kunnen regio's en scholen gegevens over voortijdig schoolverlaten van elkaar zien en vergelijken.

Uitval en rendement in het hoger onderwijs

Het kabinetsbeleid is gericht op het creëren van een ambitieuze studiecultuur in het hoger onderwijs. Dit kan door het verbeteren van de basis-kwaliteit van het hoger onderwijs het stimuleren van excellentie, het verbeteren van het «schoolrendement» en het terugdringen van uitval van studenten. Er zijn meerjarige afspraken gemaakt met de VSNU en de HBO-raad over het verbeteren van de kwaliteit van het hoger onderwijs. Deze afspraken gaan over het verbeteren van het studiesucces, de verbetering van de kwaliteit van docenten, extra investeringen in meer excellentie (Sirius Programma) en extra investeringen in het studiesucces van allochtone studenten. Over het laatste zijn afspraken gemaakt met de vier grote steden.

4. Groen onderwijs

De inspectie schetst een realistisch en in het algemeen positief beeld van het groen onderwijs. Wel zijn er enige aandachtspunten. Het ministerie van LNV besteedt veel aandacht aan versterking van de culturele diversiteit in het groen onderwijs. De AOC's hebben hiervoor het gezamenlijke actieplan «Kies Kleur in Groen» opgesteld. De komende jaren werken de instellingen aan de uitvoering van dit plan. LNV ondersteunt de scholen hierbij.

Opvallend is dat het groen vmbo er beter in slaagt dan de overige vmbo-scholen om leerlingen met een laag schooladvies tot het derde jaar op school te houden. Dit geldt ook als rekening wordt gehouden met de kenmerken van het vmbo in de verschillende sectoren. Daarentegen is het aantal leerlingen dat met succes een eindexamen aflegt lager dan in de rest van het vmbo. Aandachtspunt is de handhaving van de kwaliteit van de examens van het groen vmbo. Zo worden de regels onvoldoende nageleefd bij onderdelen van de centraal schriftelijke en praktische examens van de beroepsgerichte vakken in het vmbo. Het ministerie van LNV is met de AOC's in overleg om deze kwaliteitsgebreken gezamenlijk aan te pakken.

Een vergelijkbaar patroon is te zien in het groen mbo. In de lagere niveaus van de kwalificatiestructuur doet het groen mbo het duidelijk beter dan de overige opleidingen in het mbo. Wel is het zo dat meisjes lager scoren dan jongens, terwijl overal elders de meisjes het beter doen. Ook dit punt krijgt aandacht.

De AOC's hebben de achterstand bij de examenkwaliteit mbo in belangrijke mate ingehaald. Dit is ondermeer het resultaat van het «actieplan examinering». De kwaliteit van de examens van de eindtermgerichte opleidingen blijft echter achter (slechts 46% onvoldoende). Het ministerie van LNV heeft de AOC's hierop aangesproken. Dit is onderdeel van de maatregelen in de beleidsreactie op het examenverslag 2007–2008 (Tweede Kamer, 2008–2009, 27 451, nr. 99). Zorg bestaat er wel over het relatief grote aantal eenheden van AOC's van onvoldoende kwaliteit (32%). Vorig jaar was dit nog 29%. Het ministerie van LNV zal de AOC's hierop aanspreken.

Met voortijdig schoolverlaten scoort het groen mbo relatief gunstig. Het grote verschil met het overig mbo komt vrijwel geheel voor rekening van de BOL. Ook in het groen hbo is de situatie wat betreft het voortijdig schoolverlaten relatief gunstig. De instroom in het groen hoger onderwijs,

in relatie tot de vraag van de arbeidsmarkt, is een blijvend punt van aandacht voor instellingen en ministerie.

De inspectie vindt dat projecten uit de Regeling Innovatie Groen Onderwijs (RIGO) structureel hebben bijgedragen aan de inhoudelijke en onderwijskundige vernieuwing van het groen onderwijs. Het beeld van de projecten op het vlak van kenniscirculatie is minder eenduidig. De samenwerking met het bedrijfsleven verloopt bijvoorbeeld moeizaam. De RIGO is in 2007 vervangen door de regeling Kennisverspreiding en innovatie Groen Onderwijs (KIGO). Deze legt meer nadruk op kennisverspreiding vanuit de vraag uit maatschappij en bedrijfsleven. Er zijn toen 16 meerjarige kennisprogramma's in het kader van de Groene Kennis Coöperatie gestart. Deze zijn opgesteld vanuit deze vraag en beogen meer samenwerking met het bedrijfsleven. Het ministerie van LNV zorgt er zo voor dat de subsidie vraaggestuurd wordt ingezet.

5. Leraren

De positie van de leraar

De kwaliteit van de leraar is belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie constateert dat het aantal leraren met een hogere salarisschaal (LD-leraren) de afgelopen jaren is gedaald en dat relatief veel lessen door onbevoegde docenten worden gegeven. Daarnaast maakt de inspectie melding van het verwachte dramatische tekort aan kwalitatief goede leraren. Dit verwachte tekort staat centraal in het lerarenbeleid. Dit beleid is gericht op het aantrekken en vasthouden van goede leraren. Daarom heb ik afgelopen jaar het convenant «LeerKracht van Nederland» afgesloten met sociale partners in het primair en het voortgezet onderwijs, het beroepsonderwijs en het hoger beroepsonderwijs. Ook is besloten dat de inspectie vanaf 2010 toezicht gaat houden op de kwaliteit van leraren. De inspectie constateert dat het didactisch handelen van grote groepen leraren verbeterd kan worden. Meer toezicht zorgt ervoor dat scholen meer informatie voorhanden hebben om hun didactisch handelen te verbeteren.

De functiemix

Bij de functiemix – de verdeling van het personeel over de salarisschalen – constateert de inspectie een daling in het aandeel LD-leraren. Ook het aandeel schaal LB is gedaald, en net als het aandeel schaal LD, ten gunste van het aandeel schaal LC. Functies in schaal LD, die ontstonden door het vertrek van oudere leraren, kwamen niet altijd beschikbaar voor jongere leraren. In het convenant «Leerkracht van Nederland» hebben wij afgesproken dat vrijvallende hogere schalen ingezet worden om lager geschaalde leraren te promoveren of nieuwe leraren op hetzelfde schaalniveau aan te nemen. Zo voorziet het convenant leerkracht een stijging in het aandeel leraren in LC én LD ten opzichte van 2006. De harde koppeling tussen salarisschaal LD en het lesgeven in de bovenbouw met een eerstegraadsbevoegdheid is opgenomen in de bijlage van het convenant. Dit betreft een aanvullende afspraak die tussen de sociale partners onderling is overeengekomen. Meer informatie over de functiemix is te vinden op www.functiemix.minocw.nl

Opleiding on(der)bevoegde leraren

Naar verwachting leiden de afspraken in het convenant «LeerKracht van Nederland» er ook toe dat het aantal lessen dat door onbevoegde leraren wordt gegeven, minder wordt. Met het oog op de kwaliteit van het onderwijs vind ik het ongewenst dat leraren structureel onderwijs verzorgen waarvoor zij niet bevoegd of benoembaar zijn. Met het onderwijsveld is een convenant afgesloten over professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in primair en voortgezet onderwijs (2007). In de

lumpsum van primair en voortgezet onderwijs is daarvoor structureel 100 miljoen euro op jaarbasis opgenomen. Scholen kunnen dat geld onder meer gebruiken voor de opleiding van onbevoegde leraren.

Kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap

In de tussentijdse monitor over de voortgang van de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005–2008 heeft de inspectie vastgesteld dat er belangrijke stappen zijn gezet in de kwaliteitsverbetering van de lerarenopleiding. Om te zorgen dat deze verbetering zich verder voortzet, is de kwaliteitsagenda «Krachtig meesterschap» opgesteld. In deze kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren, staan plannen om samen met «het veld» te zorgen voor meer goed opgeleide leraren door een verdere intensivering van de kwaliteitsverhoging van de lerarenopleidingen.

Opleiden in de School

De inspectie vraagt terecht aandacht voor de manier waarop de kwaliteit van het opleiden in de school gegarandeerd wordt. Dit is vooral belangrijk als scholen meer structureel binnen de school gaan opleiden. Een beperkt aantal partnerschappen van scholen en lerarenopleidingen ontvangt een financiële tegemoetkoming voor het opleiden van toekomstige leraren op de werkplek.

Om in aanmerking te komen voor deze tegemoetkoming moeten de partnerschappen een aanvraag indienen bij de Nederlands Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO). De NVAO beoordeelt het niveau en de kwaliteit van de samenwerkingsovereenkomst. Voldoet het partnerschap aan de vereiste basiskwaliteit, dan kan het in aanmerking komen voor subsidie. Elke zes jaar wordt – in het kader van de reguliere accreditatie-systematiek – opnieuw vastgesteld of het samenwerkingsverband aan de eisen van kwaliteit voldoet. De inspectie en NVAO hebben voor het toezicht op het opleiden van aankomende leraren in de school eind 2006 een toetsingskader ontwikkeld.

6. Leerlingenzorg en veiligheid

Passend onderwijs

In hoofdstuk 1 van het Onderwijsverslag zet de inspectie gegevens op een rij over het aantal zorgleerlingen en over de kwaliteit en de effecten van de leerlingenzorg in het funderend onderwijs. Tegen de achtergrond van de in gang gezette ontwikkeling van «passend onderwijs», schetst de inspectie de ontwikkelingen over de afgelopen jaren. De inspectie concludeert dat de zorgstructuur in de afgelopen jaren is uitgebouwd, maar desondanks de zorg aan de leerlingen niet altijd goed is geregeld. Zo wordt niet altijd een handelingsplan opgesteld en uitgevoerd, is het niet gewaarborgd dat ook daadwerkelijk de zorg wordt geboden die een leerling nodig heeft, zijn de effecten van de leerlingenzorg niet altijd in beeld en is het (voortgezet) speciaal onderwijs aan leerlingen met gedragsproblemen in tien jaar tijd verdubbeld. Staatssecretaris Dijkema is met de inspectie van mening dat met «passend onderwijs» het onderwijs in de klas, aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben, ook daadwerkelijk moet verbeteren. Naast leraren te leren signaleren, zoals in de afgelopen periode is gebeurd, is het van belang leraren ook handvatten te geven om onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben vorm te geven. De versterking van de positie van de leraren ziet de staatssecretaris dan ook als een belangrijk onderdeel om «passend onderwijs» in de klas te realiseren. Een andere randvoorwaarde om alle leerlingen een passend onderwijsprogramma te laten volgen is dat de zorgstructuur op orde is. Daarom worden regionale netwerken gevormd die één loket inrichten voor de indicatiestelling en er gezamenlijk voor zorgen dat er

voor alle leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek komt. De ondersteuning die leerlingen en leerkrachten nodig hebben om het onderwijs in de klas vorm te geven mogen hierbij niet uit het oog worden verloren.

Herstart en Op de Rails

Als vervolg op het onderzoek in 2007 naar de kwaliteit van het onderwijs in cluster 4, onderzocht de inspectie in 2008 13 locaties waar de programma's Herstart en Op de Rails worden uitgevoerd. De inspectie constateert dat er grote verschillen zijn in de vormgeving en de kwaliteit van de verschillende voorzieningen. Hoewel de leraren betrokken zijn, er voldoende onderwijstijd wordt ingepland en ouders en leerlingen vaak tevreden zijn over het traject, is de inspectie kritisch over onder meer de dossiervorming, het cognitieve aanbod (vooral voor leerlingen op havo-niveau of hoger) en de handelingsplanning. Deze resultaten tonen opnieuw het belang aan van «passend onderwijs» en de kwaliteitverbetering van het onderwijs aan leerlingen die extra ondersteuning nodig hebben. Voor meer informatie verwijs ik dan ook naar de brieven die in dat kader naar de Kamer zijn gestuurd (Tweede Kamer, publicatienummer 31 497)

Veiligheid

Veiligheid is een voorwaarde voor goed onderwijs. Wij verwachten dan ook van scholen dat zij er alles aan doen om te zorgen voor een veilig klimaat. Dit kunnen scholen niet alleen. Daarvoor moeten zij een beroep kunnen doen op leerlingen, ouders, gemeenten, politie, maatschappelijk werk, jeugdzorg en het Rijk.

Op 23 januari 2009 is een brief naar de Tweede Kamer gestuurd over veiligheid op scholen. (Tweede Kamer, 2008–2009, 29 240, nr. 30). Belangrijkste maatregelen voor veiliger scholen zijn: invoering van een verplichte incidentenregistratie, versterking van de ondersteuning van scholen (ondersteuning op maat via de Kwaliteitsteams Veiligheid en brede informatie- en vraagbaakfunctie via het Centrum School en Veiligheid), specifiek beleid om de veiligheid van het onderwijspersoneel te verbeteren. Eind 2009 wordt de Kamer opnieuw geïnformeerd over de voortgang en effecten van het veiligheidsbeleid.

7. Sociale cohesie en burgerschap

Scholen hebben een rol bij het bevorderen van sociale integratie en actief burgerschap. Zij formuleren een visie, benoemen leerdoelen en ontwikkelen lesgebonden en lesoverstijgende activiteiten om die visie gestalte te geven. De meeste scholen hebben inmiddels een visie op burgerschap. De concrete invulling van burgerschap in de lesinhouden, de niet lesgebonden activiteiten en het onderwijskundige programma, vergt de nodige tijd.

De inspectie geeft aan dat vanwege de recente invoering (2006) van de burgerschapsopdracht op scholen enige terughoudendheid gepast is. Toch zijn wij niet ontevreden over de huidige stand van zaken. Veel scholen werken op dit moment «burgerschap» uit in concrete methoden. In het voortgezet onderwijs is de maatschappelijke stage een belangrijk instrument voor burgerschapsvorming. Meer dan 90 procent van de scholen doet aan maatschappelijke stage. Verder zijn er kernleerplannen ontwikkeld voor zowel het primair als het voortgezet onderwijs en er zijn «scholenpanels burgerschap» in het leven geroepen. De Stichting Leerplan Ontwikkeling (SLO) heeft projecten opgezet om scholen te ondersteunen bij het vormgeven van burgerschap. Ook begeleidt de stichting scholen bij het ontwikkelen en uitwerken van hun visie.

Zoals de inspectie terecht opmerkt, gaat het bij de uitwerking om een samenhangende aanpak van inhoud en activiteiten, die in overeenstemming is met de leerlingenpopulatie, sociale context en visie van de school. We blijven scholen stimuleren en ondersteunen om deze samenhangende aanpak te realiseren.

8. Financieel toezicht

De jaarverslaglegging over 2008 is voor de scholen anders dan de voorgaande jaren. Ook het financieel toezicht door de inspectie is gereorganiseerd. Hierdoor rapporteert de inspectie dit jaar voor het eerst in het onderwijsverslag over de financiële stand van zaken in de onderwijssectoren. De inspectie schrijft dat zij het primair en voortgezet onderwijs beoordeelt op basis van het weerstandsvermogen van de betreffende sector. Bij het weerstandsvermogen van het voortgezet onderwijs wordt een bandbreedte gehanteerd van 10–40%. Het is belangrijk hierbij op te merken dat het signaleringsgrenzen betreft een normering. Wanneer het weerstandsvermogen van een schoolbestuur onder de 10% zit, of boven een weerstandsvermogen van 40%, dan is dit een indicatie van een mogelijk risico. Het betreffende schoolbestuur wordt vervolgens meegenomen bij het verdere toezicht van de inspectie. Voor het primair onderwijs zijn geen signaleringsgrenzen op basis van het weerstandsvermogen vastgesteld. In het rapport onderzoek vermogenspositie van het primair onderwijs, uitgevoerd door PWC, is het eigen vermogen van instellingen laag als dit minder is dan 50% van de vervangingswaarde van de materiële vaste activa en hoog als dit meer is dan 100% van de vervangingswaarde.

De inspectie heeft haar zorg uitgesproken over de financiële situatie bij de mbo-instellingen. De rentabiliteit is sinds 2005 sterk gedaald en is in 2007 zelfs negatief. De meest gehoorde oorzaken zijn: inburgering, educatie, aflopen FES-middelen, huisvesting en het niet op orde hebben van de bedrijfsvoering binnen de instelling. Waar nodig gaan de inspectie en het ministerie gezamenlijk naar de instellingen om te bespreken wat de instelling gaat doen om weer financieel gezond te worden. De voortgang zal vervolgens nauwlettend gevolgd worden.

In mijn brief van 18 november 2008 (Tweede Kamer, 2008–2009, 31 700 VIII, nr. 42) heb ik samen met de minister van Financiën, de Tweede Kamer geïnformeerd over het instellen van de commissie Vermogensbeheer onderwijsinstellingen, onder voorzitterschap van prof. dr. F.J.H. Don. Deze commissie richt zich op de financiële situatie van onderwijsinstellingen in alle sectoren. De verwachting is dat het rapport van deze commissie na het zomerreces aan de Kamer kan worden aangeboden.