

Vergaderjaar 2012–2013

33 400 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2013

Nr. 136

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2013

Mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, bieden wij u het Onderwijsverslag 2011–2012 van de Inspectie van het Onderwijs aan¹. Daarbij sturen we u onze beleidsreactie.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Beleidsreactie op Onderwijsverslag 2011–2012

Beleidsreactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), de staatssecretaris van OCW en de staatssecretaris van Economische Zaken op het Onderwijsverslag 2011–2012 van de Inspectie van het Onderwijs

Inleiding

Jezelf en anderen een spiegel voorhouden motiveert op weg naar verbetering. Dit maakte ons eerste schoolbezoek, aan De Populier in Den Haag, al duidelijk. Deze voormalig zwakke school voor voortgezet onderwijs benut verschillende vormen van *peer review* om actief te werken aan ontwikkeling. Feedback geven en daarvan leren is niet altijd gemakkelijk en vergt een behoorlijke inspanning. Maar met eigen ogen zagen we op De Populier hoeveel waardevolle informatie en energie dit kan opleveren. De leraren en schoolleider zetten zich hier samen in om de onderwijskwaliteit op hun school te blijven verbeteren. En zo zijn er meer scholen waar we mooie resultaten hebben gezien. We zijn onder de indruk van de passie van betrokkenen in het onderwijs. Zij bepalen de kwaliteit.

Het onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs is een rijke bron van informatie over de staat van het onderwijs in Nederland. Het verslag houdt alle betrokkenen een spiegel voor en laat zien dat de kwaliteit lang niet overal goed genoeg is. Er kan meer uitgehaald worden dan nu gebeurt. Daarmee biedt het verslag inspiratie en handvatten voor verdere verbetering van ons onderwijs.

In deze reactie gaan we eerst in op een aantal belangrijke bevindingen in het verslag. Wat was de staat van het onderwijs in Nederland in 2012? Daarna beschrijven we de grootste uitdagingen voor ons als bewindspersonen, maar ook voor leraren, schoolleiders, besturen en toezichthouders en andere overheden. Die vormen voor ons allen een agenda om samen een grote stap vooruit te zetten, van goed naar excellent onderwijs.

Belangrijkste bevindingen Onderwijsverslag 2011–2012

Basiskwaliteit op orde, maar dat betekent nog niet dat het onderwijs goed genoeg is

Het onderwijsverslag laat zien dat bij het grootste deel van de Nederlandse scholen en opleidingen de basiskwaliteit goed is. Sinds 2007 is een daling zichtbaar van het aandeel (zeer) zwakke scholen en opleidingen in bijna alle sectoren. Met name in het basisonderwijs daalde het aantal zwakke en zeer zwakke scholen in de afgelopen jaren spectaculair. In het hoger onderwijs oordeelt de Nederlands-Vlaamse accreditatieorganisatie (NVAO) over nagenoeg alle opleidingen positief over de kwaliteit.

Maar basiskwaliteit in het onderwijs betekent nog niet dat het onderwijs goed genoeg is. Basiskwaliteit betekent namelijk dat slechts aan een aantal minimum vereisten wordt voldaan. Er blijft ruimte voor verbetering in het onderwijs. Lang niet alle scholen en opleidingen die basiskwaliteit bieden, halen uit leerlingen wat erin zit. Scholen met dezelfde leerlingpopulatie laten al jaren grote verschillen in onderwijsprestaties zien. En daarin zit geen verbetering. Bij scholen met basiskwaliteit is er dus sprake van stagnatie in de kwaliteitsontwikkeling. Daarbij constateert de inspectie bovendien dat in alle sectoren de groep scholen met hoge onderwijsopbrengsten klein is en onder druk staat.

Meer talent benutten: leerlingen kunnen beter

Ook als we naar de prestaties van leerlingen zelf kijken, is er ruimte voor verbetering. De inspectie stelt vast dat Nederland internationaal gezien weinig zwakke leerlingen heeft, maar ook weinig uitblinkers. Er is veel aandacht in de klas voor (de prestaties van) leerlingen die moeite hebben om mee te komen.² In internationale vergelijkingen staan deze leerlingen al jaren aan de top. Maar de beste Nederlandse leerlingen blijven achter bij hun leeftijdsgenoten in andere landen en daar zit weinig verbetering in. We laten daar duidelijk kansen liggen. Beter onderwijs over de gehele linie bereiken we vooral door meer aandacht te geven aan onze beste leerlingen, terwijl we de prestaties van onze kwetsbare leerlingen op peil houden.

Docenten kunnen meer leren van elkaar

Leraren en schoolleiders spelen bij de kwaliteitsverbetering van het onderwijs een cruciale rol. Sleutelfactoren in hun functioneren zijn allereerst effectieve uitleg en feedback. In het basisonderwijs hebben leraren moeite met het afstemmen op verschillen tussen leerlingen en het bieden van planmatige zorg. In het voortgezet onderwijs worden leerlingen te weinig actief betrokken bij de les en kunnen leraren de les beter afstemmen op de behoeften van leerlingen. Minder dan de helft van de leraren in het funderend onderwijs beheerst de complexere vaardigheden die nodig zijn om een rol in de kwaliteitsverbetering te kunnen vervullen. Dat beeld is vergelijkbaar met vorig jaar. In het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) zag de inspectie in driekwart van de ruim 300 bezochte lessen basisvaardigheden zoals het geven van duidelijke uitleg. Maar de complexe vaardigheden, om bijvoorbeeld feedback te kunnen geven, waren net als vorig jaar maar in een kwart van de lessen zichtbaar.

De inspectie vraagt voorts aandacht voor de beginnende leraren. Zij hebben eveneens moeite met het afstemmen van hun lessen op verschillen tussen leerlingen en worden daarbij onvoldoende begeleid. Zonder goede begeleiding zullen zij eerder afhaken, terwijl we nieuwe generaties leraren met het oog op de vergrijzing hard nodig hebben.

De scholings- en professionaliseringsmogelijkheden die leraren en schoolleiders hebben, worden volgens de inspectie in vrijwel alle sectoren niet optimaal ingezet. Scholing is niet altijd gericht op het verbeteren van de lessen en in sommige gevallen wordt dit niet gefaciliteerd door het schoolbestuur. Leraren maken nog maar weinig gebruik van elkaars kennis en feedback. De schoolleiding komt af en toe in de klas kijken. Maar leraren zien elkaars lessen amper, constateert de inspectie.

Sturen op de primaire en publieke taak

Leraren en schoolleiders kunnen goed onderwijs niet alleen realiseren. De visie en de inzet van het bestuur zijn mede bepalend. De inspectie constateert dat de bestuurlijke slagkracht ondanks een verbetering in de afgelopen jaren nog niet overal op orde is. Besturen hebben soms onvoldoende zicht op de financiële risico's en toekomstige ontwikkelingen. Bovendien vragen de huidige financiële situatie en de daling van leerlingenaantallen in veel regio's gerichte keuzes van besturen. Wat er nodig is om de bestuurskracht te versterken en hoe wij dat gaan stimuleren, is terug te vinden in de brief die u vorige week van ons hebt ontvangen.

² CPB 2011, Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief

Belangrijkste uitdagingen per onderwijssector

Het Nederlandse *funderend onderwijs* blinkt uit in prestaties van de (cognitief) zwakkere leerlingen, maar is op z'n best redelijk aan de bovenkant. Daar willen we de komende jaren een breuk met het verleden tot stand brengen. Dat lukt alleen als we beweging krijgen in de grote groep scholen waar de basiskwaliteit weliswaar op orde is, maar waar de inspectie ook van vaststelt dat de ontwikkeling naar goed (laat staan excellent) onderwijs stagneert. In elke groep en elke klas zal die beweging op gang moeten komen. Vandaar dat schoolleiders en leraren centraal staan in ons beleid, zowel de mensen die voor de klas staan als de studenten die nu voor het vak van leraar worden opgeleid. Hun kennis, kunde en motivatie maken het verschil om het onderwijs daadwerkelijk te verbeteren. Daarom gaan we de pabo's en lerarenopleidingen verder verbeteren. Daarom werken we aan betere begeleiding van startende leraren en daarom zorgen we ervoor dat de leraren die voor de klas staan de kans krijgen om zich net als andere beroepsgroepen permanent te ontwikkelen.

Goed toegeruste leraren zijn een noodzakelijke voorwaarde voor goed onderwijs, maar nog geen voldoende voorwaarde. Schoolleiders zullen gezamenlijk met hun teams de slag naar beter onderwijs moeten maken. Wij zien, bijvoorbeeld bij de scholen die recent het predicaat Excellente school hebben ontvangen, dat inspanningen van goede schoolleiders ook daadwerkelijk tot verbeteringen leiden. En in alle sectoren vormen de scholen die eerst zwak of zeer zwak waren een voorbeeld. Zij blijken zich in korte tijd duurzaam en zelfs bovengemiddeld te kunnen verbeteren stelt de inspectie.

Toch zijn we er daarmee nog niet. Er is onvoldoende kritische massa in het *funderend onderwijs* om de stagnatie te doorbreken die de inspectie als totaalbeeld schetst voor de onderwijskwaliteit. Dat willen we veranderen door de goede voorbeelden te verspreiden en verbetertrajecten aan te jagen, zoals sinds afgelopen jaar gebeurt met School aan Zet. De ambitie is om zo in de komende jaren bij alle schoolbesturen, instellingen en scholen een proces van continue kwaliteitsverbetering op gang te helpen met als doel: beter onderwijs voor al onze leerlingen en studenten.

Ook de inspectie heeft een belangrijke rol bij de kwaliteitsverbetering. Zij gaat onder meer haar toezicht differentiëren: er komen meer categorieën boven de ondergrens van basiskwaliteit. Hierdoor is beter zichtbaar welke scholen, afdelingen en opleidingen méér dan basiskwaliteit bieden. Dit maakt het ook voor scholen mogelijk om beter te sturen op kwaliteitsverbetering. Na de zomer komt er een aparte brief waarin wordt ingegaan op de wijze waarop de inspectie de differentiatie precies vorm zal geven.

Ook de krimp in leerlingenaantallen is in veel regio's een uitdaging in het *funderend onderwijs*. Dit raakt veel kleine scholen, waarvan een deel steeds kleiner wordt. Dit vergt extra aandacht van leraren, schoolleiders en bestuurders om onderwijs van goede kwaliteit (te blijven) bieden. Tegelijkertijd werpt het vragen op over de instandhouding en spreiding van onderwijs in kwetsbare dunbevolkte gebieden. Voor de zomer sturen we hierover een brief naar de Tweede Kamer.

Naast de kwaliteitsverbetering en de krimp is de introductie van passend onderwijs per 1 augustus 2014 een grote uitdaging. In 150 samenwerkingsverbanden voor primair en voortgezet onderwijs wordt daar hard aan gewerkt. Doelstelling is dat iedere leerling in een samenwerkingsverband een passend onderwijsaanbod krijgt en dat op die manier «thuiszitten» tot het verleden gaat behoren. Samenwerkingsverbanden

ontvangen ondersteuningsbudgetten om een passend onderwijsaanbod mogelijk te maken. Zij mogen in overleg met de medezeggenschap en gemeentes zelf bepalen hoe zij die budgetten gaan inzetten.

Ook in het *middelbaar beroepsonderwijs* is kwaliteitsverbetering het centrale thema. De basiskwaliteit van het onderwijsproces is bij 80% van de opleidingen op orde. Wel is het zo dat de inrichting van het kwaliteitsborgingsstelsel op ruim twee derde van de onderzochte instellingen aandacht behoeft. Hierbij is naast de plannen op instellings- en opleidingsniveau voor kwaliteitsborging gekeken naar hoe dit doorwerkt in de praktijk en bij lerarenteams. Verder is het aantal zeer zwakke opleidingen licht gestegen. De inspectie geeft ook aan dat verbeteringen nodig zijn bij de examinering. Bij te veel opleidingen zitten er nog onvolkomenheden in het proces van examinering. Met de koers die is uitgezet in het actieplan «Focus op Vakmanschap 2011–2015» ondersteunen wij mbo-instellingen om de kwaliteit verder omhoog te brengen. Hiervoor wordt onder andere ingezet op een verdere standaardisering van examens en de professionalisering van examenfunctionarissen.

De grootste uitdaging van het *hogere onderwijs* schuilt in de uitval en het lage studiesucces.

De uitval onder eerstejaarsstudenten in het hbo en wo, de starters van 2010, is toegenomen. Afstuderen in de tijd die ervoor staat, is nog steeds niet normaal: slechts 34% van de bachelorstudenten in het hbo en 28% bachelorstudenten in het wo lukt dat. Ook constateert de inspectie serieuze verschillen in prestaties tussen de verschillende onderwijsinstellingen.

Met de prestatieafspraken die wij eind 2012 met de instellingen in het hogere onderwijs hebben gemaakt, hebben de instellingen ambitieuze doelen gesteld om de onderwijskwaliteit en het studiesucces te verbeteren en om te komen tot meer profilering en zwaartepuntvorming in onderwijs en onderzoek. De inzet is onder andere gericht op meer contacturen, betere studiekeuzebegeleiding, een sterkere verwevenheid van onderwijs en onderzoek en meer aandacht voor de excellente student. De uitdaging voor de komende jaren is om deze doelen, en de plannen die de instellingen hebben om die te behalen, om te zetten in concrete activiteiten en prestaties.

Het *groene mbo en groene hogere onderwijs* hebben gemiddeld hogere rendementen dan het overige onderwijs. De examenkwaliteit van het groene mbo is op orde en er zijn geen zeer zwakke mbo-opleidingen. Maar in de theoretische en gemengde leerweg van het groene vmbo blijven de onderwijsopbrengsten nog fors achter. Ruim een derde van die afdelingen zijn zwak. De grote uitdaging is om dit percentage sterk te reduceren. De examencijfers en bovenbouw rendementen zijn in 2012 wel verbeterd. Daarmee lijkt het erop dat het ingezette actieprogramma aanpak kwaliteit VMBO voor de theoretische en gemengde leerwegen vruchten begint af te werpen.

Samenwerking op regionaal en landelijk niveau is cruciaal om de onderwijskwaliteit te verbeteren en het groene onderwijs aantrekkelijk te houden voor ambitieuze studenten. Met de school als regionaal kenniscentrum worden innovaties, een geactualiseerd curriculum en een verbeterde aansluiting van het onderwijs met de arbeidsmarkt gestimuleerd.

Tot slot

Sinds ons aantreden hebben we in alle sectoren van het onderwijs talloze inspirerende gesprekken gevoerd met leerlingen, studenten, (hoog)leraren, schoolleiders, bestuurders en toezichthouders. Uit die gesprekken blijkt een grote bereidheid in het onderwijsveld om samen met ons de stap naar beter onderwijs te zetten. We zijn daar blij mee en het heeft ons ook overtuigd dat we de komende jaren samen met leraren, schoolleiders en bestuurders de stagnatie kunnen doorbreken en daadwerkelijk een stap kunnen zetten om het onderwijs voor al onze leerlingen en studenten te verbeteren.