

Vergaderjaar 2008–2009

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 44

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 juni 2009

1. Inleiding

Met deze tweede voortgangsrapportage¹ informeer ik u over de uitvoering van het beleid zoals verwoord in de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs «Scholen voor morgen» (Kamerstuk 2007–2008, 31 293, nr. 1). Doel van de Kwaliteitsagenda is het verbeteren van het primair onderwijs, met nadruk op taal en rekenen. Deze voortgangsrapportage betreft de periode juli 2008 tot en met juni 2009. Omdat ik uw Kamer het afgelopen jaar al regelmatig op de hoogte heb gehouden over de voortgang op onderdelen van de Kwaliteitsagenda, is dit een beknopte rapportage, met een overzicht van de belangrijkste activiteiten en tussentijdse resultaten.

Op onderdelen van de Kwaliteitsagenda PO is goede vooruitgang geboekt. Dat is vooral te danken aan de inspanningen van de meer dan 175 000 onderwijsprofessionals, die zich elke dag met hart en ziel inzetten voor goed primair onderwijs. Belangrijk is dat zij het belang onderschrijven van taal, rekenen en opbrengstgericht werken. Uit de recent uitgevoerde Opiniepeiling Kwaliteitsagenda PO blijkt dat ook (zie bijlage): zo'n 80 procent van de leraren, schoolleiders en bestuursleden vindt de focus op taal en rekenen (zeer) goed.² De afgelopen periode zijn stappen in de goede richting gezet. Het is nu zaak op de ingeslagen weg verder te gaan. Daarbij zijn er twee onderdelen die extra aandacht behoeven.

Het eerste punt is dat het aantal zeer zwakke scholen begin 2009 licht is toegenomen. Dat gebeurde ondanks eerder geïntensiveerd toezicht en preventie. Daarom heb ik direct gerichte actie ondernomen op dit punt. In paragraaf 2.3 wordt het Actieplan Zeer Zwakke Scholen kort toegelicht.

Het tweede punt van aandacht is opbrengstgericht werken, waaronder het aspect van kwaliteitszorg. Daaronder versta ik onder meer dat scholen hun opbrengsten op het gebied van taal en rekenen en hun onderwijsleerproces evalueren en aanpassen. Het aandeel basisscholen dat deze

¹ Uw Kamer heeft op 7 juli 2008 de eerste voortgangsrapportage ontvangen (Kamerstuk 2007–2008, 31 293, nr. 18).

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

opbrengstgerichte aanpak hanteert, steeg in het schooljaar 2007/2008 van 39 naar 52 procent. Dit is positief, maar desondanks zijn we nog niet waar we in 2011 willen zijn: de ambitie is dit aandeel te laten stijgen naar tenminste 70 procent. De komende twee jaar zal ik scholen daarom intensief ondersteunen bij het vormgeven van meer opbrengstgericht onderwijs op het gebied van taal en rekenen. In paragraaf 2.3 en 3 ga ik hier verder op in.

Leeswijzer

In paragraaf 2 ga ik in op (2.1) de doelstellingen voor de periode 2007–2011, (2.2) de samenwerking met diverse partijen in het veld en (2.3) de tussentijdse resultaten anno 2009. Paragraaf 3 is een vooruitblik naar de komende periode.

Bijlage 1 bevat een overzicht van brieven die de afgelopen periode in het kader van de Kwaliteitsagenda aan uw Kamer zijn gestuurd.¹ Verder voeg ik vier rapporten toe¹: «Opiniepeiling Kwaliteitsagenda PO», uitgevoerd door ResearchNed; «Het taalonderwijs op taalzwakke en taalsterke scholen» van de Inspectie van het Onderwijs; de nulmeting over 2008 van het «Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau» van het Cito; en het ITS-rapport «Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen».

2. Een sterke basis

2.1 Doelstellingen Kwaliteitsagenda PO (2007–2011)

We willen alle kinderen in Nederland inspirerend onderwijs bieden van de hoogst haalbare kwaliteit, zodat ze zich optimaal kunnen ontwikkelen. De Kwaliteitsagenda is gericht op het verbeteren van het primair onderwijs, met nadruk op taal en rekenen, aangezien die basisvaardigheden onmisbaar zijn: voor andere vakken op school, voor de verdere schoolloopbaan van leerlingen en voor maatschappelijk succes.

Samen met het onderwijsveld heb ik in de Kwaliteitsagenda PO «Scholen voor morgen» de volgende vijf tijdgebonden en meetbare doelen geformuleerd:

1. In 2011 zijn de gemiddelde leerprestaties voor alle groepen leerlingen op het gebied van taal en rekenen aantoonbaar gestegen ten opzichte van 2005.
2. In 2011 voldoet minimaal 70 procent van de scholen aan de indicatoren van goede kwaliteitszorg, zoals die zijn omschreven in het toezichtkader van de Inspectie.
3. In 2009 is duidelijk vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het gebied van taal en rekenen moeten weten.
4. In 2011 is het aantal zeer zwakke scholen gehalveerd en is een school niet langer dan één jaar zeer zwak.
5. In 2011 is er een dekkend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, en is de taalachterstand van achterstandsl leerlingen aan het einde van de basisschool met 40 procent gereduceerd ten opzichte van het meetjaar 2002.

2.2 Brede samenwerking

In het afgelopen jaar heb ik, samen met het onderwijsveld, de basis gelegd voor het realiseren van onze doelen. De PO-raad, de WEC-raad, vertegenwoordigers van schoolleiders in het primair onderwijs, vakbonden en ouderorganisaties werken allen mee aan de ondersteuning van scholen bij het verbeteren van het (taal- en reken)onderwijs. Ook de Landelijke Pedagogische Centra, landelijke en regionale onderwijsadvies-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

bureaus en expertisecentra werken aan het bereiken van de doelstellingen op het gebied van taal en rekenen.

2.3. Tussentijdse resultaten en activiteiten per doelstelling

Er is, zoals gezegd, een brede coalitie van partijen actief bezig om de doelstellingen uit de Kwaliteitsagenda te realiseren. Onderstaand geef ik per doelstelling aan wat er, voor de realisatie daarvan, gedaan is.

Doelstelling 1: In 2011 zijn de gemiddelde leerprestaties voor alle groepen leerlingen op het gebied van taal en rekenen aantoonbaar gestegen ten opzichte van 2005.

De afgelopen periode zijn gerichte activiteiten en maatregelen ontplooid en ingezet. Het ministerie van OCW, de PO-raad en de WEC-raad stimuleren het opzetten van lerende netwerken. Bijna 2000 basisscholen en scholen voor speciaal (basis)onderwijs nemen deel aan taal- en rekenverbetertrajecten en pilots rond taalbeleid om onderwijsachterstanden te bestrijden¹. Deze scholen proberen in drie jaar tijd de taal- en rekenprestaties van hun leerlingen te verbeteren. Daarbij werken ze zeer opbrengstgericht: met concrete einddoelen en informatie over tussentijdse resultaten.

OCW verleent verder direct steun aan schoolleiders en leerkrachten, bijvoorbeeld via de professionaliseringstrajecten uit de Aanpak Opbrengstgericht Leiderschap en de lerarenbeurs uit het Actieplan LeerKracht van Nederland. Bestuurders, schoolleiders en leerkrachten waarderen die directe steun, zoals blijkt uit het grootschalig gebruik hiervan.

Om jaarlijks te kunnen vaststellen of de leerprestaties op het gebied van taal en rekenen verbeteren, heb ik het Cito opdracht gegeven het Jaarlijks Peilingsonderzoek van het Onderwijsniveau uit te voeren. De meting over 2008 is een nulmeting (zie bijlage). Vervolgmetingen moeten aantonen of de taal- en rekenprestaties zijn verbeterd (de resultaten van de eerste vervolgmeting zijn in het tweede kwartaal van 2010 beschikbaar). Wat in de nulmeting wel al te zien is zijn verschillen tussen leerlingen. Zo presteren jongens beter op rekenvaardigheden, terwijl meisjes over het algemeen beter presteren op taalvaardigheden. Ook leerlinggewicht is van invloed op de (taal-)vaardigheid: groep 8-leerlingen met een hoger leerlinggewicht (achterstandsleerlingen) presteren minder goed op woordenschat, begrijpend lezen en spelling.

Het als bijlage toegevoegde ITS-rapport beschrijft de prestaties op het gebied van taal, lezen en rekenen van basisschoolleerlingen, zoals gemeten in het COOL-cohort (2008). De prestaties in 2008 zijn vergelijkbaar met die in eerdere cohorten (2001, 2003 en 2005); wel neemt het aandeel havo/vwo-adviezen duidelijk toe.

Bij deze brief bied ik u ook het Inspectierapport «Het taalonderwijs op taalzwakke en taalsterke scholen» aan (zie bijlage). Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek naar de taalvaardigheid in het basisonderwijs dat in 2007 is uitgevoerd. Het onderzoek laat zien dat er significante verschillen zijn tussen taalsterke en taalzwakke scholen, bijvoorbeeld met betrekking tot het didactisch handelen. Met name voor scholen met zwakke taalresultaten en scholen die hun taalresultaten willen verbeteren, bieden de uitkomsten van het onderzoek aanknopingspunten om het eigen taalonderwijs te evalueren en te verbeteren.

Doelstelling 2: Opbrengstgericht werken en kwaliteitszorg – In 2011 voldoet minimaal 70 procent van de scholen aan de indicatoren van

¹ Het gaat om 1963 scholen voor primair onderwijs. Aan taal/leesverbetertrajecten nemen 1000 basisscholen, 64 sbo-scholen en 49 so-scholen deel. 350 scholen nemen deel aan de pilots taalbeleid onderwijsachterstanden. Aan rekenverbetertrajecten nemen 375 basisscholen, 25 sbo-scholen en 13 so-scholen deel.

goede kwaliteitszorg, zoals die zijn omschreven in het toezichtkader van de Inspectie.

Uit de recent uitgevoerde opiniepeiling (zie bijlage) blijkt dat ruim 80 procent van de schoolleiders en schoolbestuurders vindt dat opbrengstgericht werken belangrijk is voor het verbeteren van taal- en rekenprestaties. Ik ben blij met die steun voor deze vorm van kwaliteitszorg, die inhoudt dat de prestaties van leerlingen, groepen en scholen worden geëvalueerd om het onderwijs te optimaliseren.

Uit het verslag van de Inspectie van het Onderwijs over 2007/2008 blijkt dat in één jaar tijd het aandeel scholen met voldoende kwaliteitszorg is gestegen van 39 naar 52 procent. De Inspectie denkt dat deze vooruitgang mede te danken is aan de extra aandacht voor dit thema vanuit de Kwaliteitsagenda PO. Een belangrijke maatregel uit de Kwaliteitsagenda is bijvoorbeeld, dat ongeveer 200 scholen deelnemen aan Op Maattrajecten voor opbrengstgericht werken. Voor opbrengstgericht onderwijs is verder onderwijskundig leiderschap van groot belang. Om die reden heb ik eind 2008 de schoolleidersagenda voor het primair onderwijs uitgebracht, onder de titel Aanpak Opbrengstgericht Leiderschap PO. Daarmee worden schoolleiders, bestuurders en bovenschools managers ondersteund bij het meer opbrengstgericht werken. Daarnaast richt ik me op het oplossen van het tekort aan schoolleiders en het verlagen van de administratieve lasten, zodat schoolleiders meer tijd kunnen vrijmaken voor onderwijskundig leiderschap.

De vooruitgang op deze doelstelling stemt tot voorlopige tevredenheid, maar we zijn er nog niet. De Onderwijsraad vindt de opbrengstgerichtheid van het primair onderwijs nog zwak ontwikkeld en spreekt van de wenselijkheid van een cultuuromslag op scholen. Het advies van de Onderwijsraad wordt gesterkt door de consensus die in wetenschappelijke kringen bestaat over de positieve effecten van opbrengstgericht werken op het verbeteren van de basisvaardigheden. De Inspectie van het Onderwijs bevestigt dit beeld: sterke basisscholen werken opbrengstgericht.

De aandacht voor opbrengstgericht werken en kwaliteitszorg moet daarom worden vastgehouden en zelfs geïntensiveerd. De Inspectie van het Onderwijs geeft immers aan dat de recente sprong voorwaarts geen garantie biedt voor de nabije toekomst. In paragraaf 3 kom ik hier op terug.

Doelstelling 3: In 2009 is duidelijk vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het gebied van taal en rekenen moeten weten.

Op aanraden van de Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen (Commissie Meijerink) worden er referentieniveaus voor taal en rekenen ingevoerd. Daarin zal worden vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs moeten kennen en kunnen.

De referentieniveaus zijn waardevolle hulpmiddelen om het taal- en rekenonderwijs te verbeteren. De niveaus bieden leraren de mogelijkheid hun onderwijsaanbod af te stemmen op de beheersingsgraad van hun leerlingen en gerichte ambities te formuleren. Dit versterkt het opbrengstgericht leren en onderwijzen. Beoogd wordt de referentieniveaus taal en rekenen vanaf 1 augustus 2010 in wet vast te leggen.

Momenteel wordt geïnventariseerd in welke mate de bestaande toetsen en leerlingvolgsystemen de inhoud van de referentieniveaus meten en hoe zij geïkt kunnen worden op de niveaus. Ook wordt er gekeken naar de

vertaling van de referentieniveaus naar tussendoelen en leerlijnen. Eerder dit jaar is vastgesteld dat de referentieniveaus voldoende worden gedekt door de meest gebruikte methoden. Een ander aandachtspunt is het onderwerp zorgleerlingen: de referentieniveaus moeten een hulpmiddel zijn om álle leerlingen vooruit te helpen, ook leerlingen die specifieke zorg behoeven.

Doelstelling 4: In 2011 is het aantal zeer zwakke scholen gehalveerd en is een school niet langer dan één jaar zeer zwak.

In 2009 is het Actieplan Zeer Zwakke Scholen van start gegaan. Dat was nodig, omdat begin 2009 bleek dat het aantal zeer zwakke basisscholen licht was toegenomen in plaats van afgenomen. Dit hing deels samen met het geïntensiveerde toezicht van de Inspectie. In het actieplan staan de volgende nieuwe maatregelen:

- Zwakke scholen staan onder hetzelfde intensieve toezicht als zeer zwakke scholen. Dit moet voorkomen dat zwakke scholen verder afglijden.
- De PO-raad heeft het Actieplan Zeer Zwakke Scholen vertaald in een ondersteuningsaanbod voor basisscholen. Het motto is: goed worden en goed blijven. De ondersteuning is beschikbaar sinds april 2009. Zeer zwakke scholen kunnen gebruikmaken van een analyseteam dat hen helpt bij de start van het verbetertraject. Schoolleiders van (zeer) zwakke scholen kunnen zich laten koppelen aan collega's van sterke scholen («twinning»). Dat is inspirerend en leerzaam voor beide partijen en voorkomt dat zwakke scholen verder afglijden. De WEC-raad en het SBO-werkverband voeren vergelijkbare activiteiten uit voor het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs.
- Met de provincies Drenthe, Friesland en Groningen worden kwaliteitsakkoorden afgesloten om concentraties van (zeer) zwakke scholen beter aan te kunnen pakken. Deze kwaliteitsakkoorden worden afgesloten tussen het Rijk, de Provincie en de schoolbesturen.

Tijdens het AO van 3 juni jl. heeft uw Kamer aangegeven het Actieplan Zeer Zwakke Scholen te steunen.

Doelstelling 5: In 2011 is er een dekkend aanbod van voor- en vroegschoolse educatie, en is de taalachterstand van achterstandsleerlingen aan het einde van de basisschool met 40 procent gereduceerd ten opzichte van het meetjaar 2002.

De deelname aan voorschoolse educatie steeg aanzienlijk: van 53 procent in 2007 naar 62 procent in 2008. De deelname aan vroegschoolse educatie is echter licht gedaald: van 67 procent in 2007 naar 63 procent in 2008. Ik heb al maatregelen getroffen om de deelname aan vroegschoolse educatie te verbeteren door middel van het convenant Agenda Focus op Vroegschoolse Educatie.

Mede op advies van de Onderwijsraad wil ik, naast de gewichtenregeling en de 590 schakelklassen in het basisonderwijs, gebruikmaken van onderwijstijdverlenging om taal- en rekenachterstanden te bestrijden. Op 23 april is de Regeling Onderwijstijdverlenging Basisonderwijs gepubliceerd (Staatscourant nr. 77). Schoolbesturen kunnen voorstellen voor pilots indienen, zoals zomerscholen, verlengde schooldag of weekend-scholen. De pilots lopen van schooljaar 2009/2010 tot 2012/2013. Met de pilots wordt onderzocht welke maatregelen onder welke omstandigheden het meeste effect hebben om onderwijsachterstanden te bestrijden.

Tijdens het AO van 11 juni jl. is de Agenda Voor- en Vroegschoolse Educatie met uw Kamer besproken. Het wetsvoorstel Ontwikkelings-

kansen door Kwaliteit en Educatie (OKE) is eind juni ter behandeling aan uw Kamer gestuurd. OKE regelt zowel de kwaliteit en de toegankelijkheid van de voorzieningen alsmede een optimaal aanbod van voor- en vroegschoolse educatie. Doel is de ontwikkelingskansen van jonge kinderen te vergroten door een goede educatieve omgeving aan te bieden.

Uit het ITS-rapport «Prestaties, gedrag en houding van basisschoolleerlingen» blijkt dat achterstandsleerlingen in de periode 2001–2008 hun achterstand ten opzichte van de andere leerlingen stap voor stap inlopen, al lijkt dat voor de autochtone achterstandsleerlingen niet altijd te lukken. Aandacht voor deze doelstelling blijft belangrijk zodat ook deze leerlingen de kans krijgen hun achterstand in te lopen.

3. Doorkijk tweede helft 2009 en verder

De komende periode vraagt nog het nodige van de onderwijssector, waarbij het ministerie van OCW, de PO-raad en alle andere betrokken partners rond de school verder invulling geven aan hun gezamenlijke, ondersteunende rol. De faciliteiten die ik bied aan schoolbesturen, scholen en leerkrachten blijven de komende tijd doorlopen. Taal en rekenen blijven uiteraard centraal staan in alle activiteiten.

Om de taal- en rekenprestaties van alle leerlingen in het primair onderwijs te verbeteren, zetten we stevig in op het stimuleren van opbrengstgericht werken. De invoering van referentieniveaus gaat daarbij helpen en bouwt daarmee verder op de stevige basis die de afgelopen twee jaar is gelegd in het kader van de Kwaliteitsagenda PO. Bijna 2000 scholen participeren nu met steun van OCW en de PO-raad in lerende netwerken op het terrein van taal en rekenen en opbrengstgericht werken. Streven is dat de komende periode alle scholen in beweging zijn. In het kader van het excellentieprogramma zullen volgend jaar ongeveer 400 scholen starten met een gesubsidieerd project. Het gaat om innovatieve projecten, waarmee kennis wordt ontwikkeld op het gebied van excellentie voor verdere verspreiding onder andere scholen. Het Actieplan Zeer Zwakke Scholen moet de komende twee jaar zijn vruchten afwerpen, evenals de Agenda Voor- en Vroegschoolse Educatie.

De PO-raad constateert dat de 2000 scholen in de taal- en rekenverbetertrajecten op de goede weg zijn, maar dat ze op het punt van opbrengstgericht werken extra steun kunnen gebruiken. Daarom zorg ik ervoor dat de komende tijd meer experts deze scholen intensiever kunnen begeleiden op dit punt. Ook schep ik ruimte voor 50 nieuwe verbetertrajecten. In het najaar van 2009 ontvang ik van de PO-raad de uitkomsten van de nulmeting onder participerende scholen. Deze uitkomsten zal ik uiteraard met uw Kamer delen.

Eind 2009 willen staatssecretaris Van Bijsterveldt en ik het sectoroverstijgende wetsvoorstel voor de invoering van de referentieniveaus bij uw Kamer indienen. Het is onze bedoeling dat de referentieniveaus in augustus 2010 wettelijk zijn vastgelegd. Van belang is dat scholen hier goed op voorbereid zijn en de beschikking hebben over bruikbare instrumenten. Komend jaar zal daarom onder leraren, schoolleiders en bestuurders informatie worden verspreid over referentieniveaus als instrument om opbrengstgericht onderwijs te realiseren.

Ik blijf scholen de komende tijd ondersteunen op het gebied van opbrengstgericht werken door de juiste voorwaarden te scheppen. Voor opbrengstgericht onderwijs moeten scholen bijvoorbeeld toegang hebben tot wetenschappelijk onderbouwde kennis over effectief onderwijs en over goede praktijkvoorbeelden. Daarom start komend schooljaar een intensief

traject in de vorm van een groot aantal laagdrempelige regionale bijeenkomsten voor leraren, schoolleiders en bestuurders in het primair onderwijs. In deze bijeenkomsten kunnen leraren, schoolleiders en bestuurders van sterke basisscholen hun effectieve aanpakken delen met anderen. Deze effectieve aanpakken zijn mede tot stand gekomen dankzij de Op Maatregeling. Komend schooljaar gaan nog twintig schoolbesturen aan de slag met deze vorm van praktijkinnovatie. Daarnaast kunnen bestuurders en schoolleiders van (zeer) zwakke scholen op bezoek bij sterke scholen.

Al met al ben ik tevreden over de voortgang op de doelstellingen van de Kwaliteitsagenda PO en dat geeft mij – en met mij velen in het primair onderwijs – vertrouwen dat de kwaliteit van het onderwijs, de kwaliteitszorg en de basisvaardigheden van leerlingen daadwerkelijk zullen verbeteren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema