

Vergaderjaar 2009–2010

32 123 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2010

Nr. 122

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 april 2010

Hierbij bied ik u, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Onderwijsverslag 2008–2009 van de Inspectie van het Onderwijs aan.¹ Het Onderwijsverslag gaat vergezeld van onze gezamenlijke beleidsreactie.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
A. Rouvoet

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Beleidsreactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) op het Onderwijsverslag 2008–2009 van de Inspectie van het Onderwijs

1. Inleiding

Het Onderwijsverslag 2008–2009 van de Inspectie van het Onderwijs geeft de stand van zaken weer van het Nederlandse onderwijs van het afgelopen schooljaar. Het verslag bevat informatie over de kwaliteit van en de ontwikkelingen in het onderwijs. In deze beleidsreactie reageren de staatssecretaris van OCW, de minister van LNV en ik op het Onderwijsverslag. Dit is de laatste beleidsreactie op het Onderwijsverslag van het kabinet Balkenende IV, dat op het moment van schrijven demissionair is. Het is niet mogelijk om op alle punten uit het Onderwijsverslag in te gaan. Waar nodig verwijzen we naar de beleidsreactie op afzonderlijke rapporten van de inspectie of brieven aan de Tweede Kamer. De gegevens en conclusies uit het Onderwijsverslag kunnen als een spiegel voor het beleid dienen.

In het onderwijs gaan veel dingen goed en het beleid dat in gang is gezet werpt zijn vruchten af. De meeste scholen geven onderwijs van voldoende kwaliteit, het percentage zwakke en zeer zwakke scholen neemt af, de schooluitval daalt en Nederlandse leerlingen presteren nog steeds boven het internationale gemiddelde. De mensen die zelf in het onderwijs werkzaam zijn, doen bovendien hard hun best om het onderwijs in Nederland nog beter te maken. Dat zijn positieve ontwikkelingen. De inspectie wijst echter ook op een aantal zorgpunten. Hoewel steeds meer scholen aan de inspectienormen voldoen, blijven prestaties van sommige scholen toch achter. Ook blijft er aandacht nodig voor de vaardigheden van de leraar. Op de gebieden waar het niet goed gaat, moeten verbeteringen zichtbaar worden.

Leeswijzer

In deze beleidsreactie gaan we op de onderstaande onderwerpen in. Hoofdstuk 2 gaat over de kwaliteit van het onderwijs, u vindt daar bijvoorbeeld informatie over zwakke scholen en basisvaardigheden. Hoofdstuk 3 gaat in op leerlingenzorg en speciaal onderwijs. Hoofdstuk 4 gaat over examinering en diploma's en hoofdstuk 5 over sociale cohesie en burgerschap. In hoofdstuk 6 en 7 vindt u meer over leraren en voortijdig schoolverlaters. Hoofdstuk 8 en 9 tenslotte gaan over respectievelijk het «groen onderwijs» en naleving van wet en regelgeving.

2. Kwaliteit van het onderwijs

2.1 Opbrengstgericht werken

Opbrengstgericht werken is de sleutel tot kwaliteitsverbetering. Daarom is opbrengstgericht werken het speerpunt van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs. Goede scholen werken immers vaak opbrengstgericht. De inspectie constateert dat in 2008–2009 37% van de scholen in het primair onderwijs opbrengstgericht werkte. Ten opzichte van de periode 2007–2008 is dit percentage stabiel gebleven. De uitdaging is nu om dit percentage fors te verhogen. Om dit te realiseren moeten we duidelijke doelen stellen, deze evalueren en op basis van de conclusies verbeteringen doorvoeren. Daarnaast geeft de inspectie aan dat de betrokkenheid bij opbrengstgericht werken van schoolbesturen en pabo's verbeterd kan worden. De aanbevelingen die de inspectie hiervoor doet, sluiten goed aan bij het beleid dat OCW al in gang heeft gezet in de Kwaliteitsagenda

Er is het afgelopen jaar al veel gebeurd op het terrein van opbrengstgericht werken, maar we zijn er nog niet. Daarom zijn in het laatste kwartaal van 2009 diverse extra activiteiten gestart.

Een communicatiecampagne moet het belang van opbrengstgericht werken onder de aandacht brengen, onder andere door conferenties te organiseren voor leraren en bestuurders en «good practices» te delen. De leraar speelt bij opbrengstgericht werken een cruciale rol. Daarom zijn er inmiddels zeventien pabo's die als uitvloeisel van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs opbrengstgericht werken in hun curriculum een plek geven. Daarnaast zal, als uitvloeisel van de Kwaliteitsagenda Krachtig meesterschap, het opbrengstgericht werken onderdeel gaan uitmaken van de kennisbases zoals die thans voor de pabo's worden ontwikkeld. Het is de bedoeling dat alle leraren, interne begeleiders, schoolleiders en bestuurders beseffen dat opbrengstgericht werken de sleutel tot kwalitatief goed onderwijs is en dat zij met elkaar concrete doelen voor taal, lezen en rekenen realiseren.

2.2 Basisvaardigheden

Goede taal- en rekenvaardigheden zijn van cruciaal belang voor de verdere ontwikkeling van leerlingen. Nederland voldoet ruimschoots aan internationaal overeengekomen doelstellingen taal en wiskunde. Het aandeel 15-jarigen met lage leesvaardigheden en lage wiskundige vaardigheden in de EU-lidstaten moet in 2020 afnemen tot 15%, zowel bij taal als bij wiskunde. In Nederland ligt het aandeel zwakke 15-jarige leerlingen voor taal en wiskunde nu al respectievelijk op 15,1% en 11,5%. De inspectie constateert verschillen in prestaties tussen leerlingen bij taal en rekenen. Meisjes zijn beter in taal en jongens beter in rekenen. Autochtone en allochtone achterstandsleerlingen presteren slechter dan leerlingen met middelbaar en hoger opgeleide ouders. De inspectie constateert dat het schrijfonderwijs in het basisonderwijs er iets beter voorstaat dan tien jaar geleden. Maar er is nog winst te boeken. Knelpunten die scholen ervaren, hangen vaak samen met elementen van het opbrengstgericht werken.

Evenals de inspectie zien wij de referentieniveaus als belangrijk hulpmiddel bij het opbrengstgericht werken. Achterstandsleerlingen zullen hiervan zeker ook profiteren. De referentieniveaus zijn bedoeld als hulpmiddel voor scholen om het onderwijs in taal en rekenen, inclusief de doorlopende leerlijn naar het vervolgonderwijs, beter vorm te geven. Het is de bedoeling de referentieniveaus via wetgeving in te voeren per 1 augustus 2010. Daarna moeten scholen enkele jaren de tijd krijgen om ermee te leren werken. Zij worden hierin ondersteund door de Landelijke Pedagogische Centra, Stichting Leerplanontwikkeling, verschillende expertisecentra en de Steunpunten taal en rekenen. Samen met werkgevers- en werknemersorganisaties willen wij ervoor zorgen dat de zittende leraar deskundiger wordt op het gebied van taal en rekenen, onder andere door vraag en aanbod bij elkaar te brengen en waar nodig aanvullende ondersteuning te organiseren. Aan de inspectie vragen wij de komende jaren de implementatie van de referentieniveaus op scholen te volgen en te onderzoeken of en zo ja hoe de referentieniveaus kunnen worden gebruikt om leerresultaten van scholen vast te stellen en te beoordelen.

Eén van de domeinen binnen de referentieniveaus voor taal is het schrijven. Daarmee krijgt het schrijfonderwijs een nadrukkelijke plek binnen het leerstofaanbod in het basisonderwijs.

Onderzoek naar de rekenvaardigheden in het voortgezet onderwijs laat zien dat de prestaties ten opzichte van het primair onderwijs nauwelijks vooruitgaan. Het is daarom noodzakelijk de rekenlessen te intensiveren door de referentieniveaus voor taal en rekenen wettelijk te verankeren en een rekentoets als onderdeel van het eindexamen in te voeren.

2.3 Zwakke en zeer zwakke scholen

Het aantal zwakke en zeer zwakke scholen is, mede door het ingezette beleid, het afgelopen jaar gedaald. Dit neemt niet weg dat wij het met de inspectie eens zijn dat er nog steeds te veel kinderen onderwijs krijgen op zwakke en zeer zwakke scholen.

Positief zijn de volgende ontwikkelingen:

- Het percentage zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs is gedaald van 1,9% naar 1,0%
- Het percentage zwakke scholen voor voortgezet onderwijs is gedaald van 10,9% naar 8,5%;
- Het percentage zwakke basisscholen is gedaald van 7,4% naar 5,9%;
- Het percentage zeer zwakke scholen voor speciaal basisonderwijs is gedaald van 5,4% naar 1,7%;
- Het percentage zeer zwakke scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is gedaald van 3,2% naar 2,0%;
- Het aantal zeer zwakke opleidingen in het mbo is verhoudingsgewijs klein.

De daling van het percentage zeer zwakke scholen in het basisonderwijs gaat minder snel dan gewenst. Evenals in het vorige Onderwijsverslag laat de inspectie zien dat in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs sommige regio's, denominaties en onderwijs- of schooltypen oververtegenwoordigd zijn.

Deze cijfers vormen de basis voor het beleid om de aanpak van zwakke en zeer zwakke scholen met kracht voort te zetten. Een uitgebreid pakket aan maatregelen moet ervoor zorgen dat de onderwijskwaliteit verder verbetert en dat zo min mogelijk scholen onder de minimumnorm komen. De inspectie heeft voor alle sectoren het toezicht aangescherpt: snellere detectie, scherpere afspraken, kortere doorlooptijden en stevigere interventies.

In het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs is de aanpak van zeer zwakke en zwakke scholen onderdeel van de activiteiten uit de kwaliteitsagenda. In al deze sectoren worden actieplannen uitgevoerd om het aantal zeer zwakke scholen flink terug te brengen. Onderdeel daarvan is het activeren van decentrale overheden die te maken hebben met relatief veel (zeer) zwakke scholen in hun gebied. Voorbeelden hiervan zijn de Kwaliteitsaanpak G4 in het voortgezet onderwijs en de Kwaliteitsakkoorden voor de gemeente Amsterdam en voor de noordelijke provincies in het primair onderwijs. De daling van het aantal zeer zwakke scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt veelal bewerkstelligd doordat de scholen aantonen dat zij meer opbrengstgericht werken. Voor het (voortgezet) speciaal onderwijs is dan ook een Wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs in voorbereiding, dat ook in deze tak van onderwijs opbrengstgericht werken moet verankeren (zie 3. Leerlingenzorg en speciaal onderwijs).

Naast maatregelen van preventieve aard, is ook het instrumentarium versterkt om doortastend te kunnen optreden wanneer het onderwijs op een school ernstig blijft tekortschieten. Dit is mogelijk door recente aanvaarding van de Wet goed onderwijs, goed bestuur (Staatsblad 2010, nr. 80). In het mbo wordt stevig ingezet om de kwaliteitszorg, de bedrijfsvoering (goede roosters, tijdige melding van verzuim, correcte praktijkovereenkomsten, zorgvuldige klachtenafhandeling, voldoende onder-

wijstijd, financiële stabiliteit en correcte jaarverslagen) en het bestuurlijk vermogen van de mbo-instellingen te verbeteren. De staatssecretaris van OCW voert bestuurlijke gesprekken met roc's en de inspectie doet in 2010 een onderzoek naar het bestuurlijk vermogen in het mbo.

In de komende periode zullen alle in gang gezette maatregelen verder resultaat opleveren. De verwachting is dat hierdoor het komend jaar het aantal zeer zwakke scholen in het primair, voortgezet en (voortgezet) speciaal onderwijs evenals zeer zwakke opleidingen in het mbo verder zal dalen.

2.4 Kwaliteit en excellentie in het hoger onderwijs

Kwaliteit van opleidingen

De inspectie constateert dat de huidige systematiek van accreditatie de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende zichtbaar maakt. Naast de aanpassingen in het accreditatiestelsel (Tweede Kamer 2009–2010, 32 210, nr. 2) dat aan deze constatering tegemoetkomt, voert de staatssecretaris van OCW met de instellingen een kwaliteitsagenda uit. De afgelopen twee jaar stonden in het teken van de uitvoering van de meerjarenafspraken met universiteiten en hogescholen over «studiesucces»: reductie van de uitval, verhoging van studierendementen, meer deelname aan ambitieuze programma's, verbetering van de kwaliteit van docenten en meer docenten.

De instellingen krijgen voor de uitvoering van de meerjarenafspraken extra geld (oplopend tot € 80 miljoen in 2011), dat is toegevoegd aan de lumpsumbekostiging van de instelling. OCW monitort een aantal achtergrondvariabelen die samen een indruk geven van de kwaliteitsontwikkeling en studieuitval. Daarnaast voert de inspectie sinds juni 2009 een kwalitatieve evaluatie uit. Hierbij wordt gekeken of de hogescholen en universiteiten zich voldoende inspannen om de meerjarenafspraken te realiseren. De uitkomsten worden begin 2011 verwacht.

Excellentie

Er is nog weinig sprake van (erkende) excellentie, zo constateert de inspectie terecht. Daarom is uit het Fonds Economische Structuurversterking in totaal € 50 miljoen beschikbaar om excellentie in het hoger onderwijs te bevorderen via het Sirius Programma. Hiervan is € 40 miljoen bestemd voor bacheloropleidingen en € 10 miljoen voor masteropleidingen. In 2009 is nog eens € 11 miljoen extra beschikbaar gesteld. Het Sirius Programma is inmiddels uitgebreid van vijf naar negentien projecten.

Verder is bij de Kamer het Wetsvoorstel ruim baan voor talent ingediend (Kamerstuk 2009–2010, 32 253, nr. 2). Met dit wetsvoorstel krijgen bekostigde hogeronderwijsinstellingen meer mogelijkheden om studenten voor bepaalde opleidingen of opleidingsprogramma's te selecteren en van hen een hoger collegegeld te vragen. Daarnaast moet dit wetsvoorstel voorkomen dat studenten aan hun masteropleiding beginnen zonder dat zij hun bachelor hebben afgerond («eerst je bachelor, dan je master»).

3. Leerlingenzorg en speciaal onderwijs

Leerlingenzorg

De inspectie signaleert dat de leerlingenzorg op de basisscholen beter kan. Ook signaleert de inspectie dat bij scholen met relatief veel rugzakleerlingen, de kwaliteit van de zorg niet altijd voldoende is. Wij delen deze bevindingen. Daarom is de verbetering van de zorg op de basisscholen een belangrijk aandachtspunt binnen passend onderwijs. Doel is dat de zorg en ondersteuning bij de leerling terecht komen en dat de leerkracht de benodigde zorg en aandacht aan de leerling kan geven. Zorg- en adviesteams in en om de school kunnen leerlingen met een meer complexe problematiek ondersteunen.

Wij zijn het met de inspectie eens dat de resultaten van het speciaal basisonderwijs verbeterd kunnen worden. Samen met het Landelijk Werkverband SBO ontplooit het ministerie van OCW activiteiten om dit te bereiken. Het speciaal basisonderwijs participeert in de taal- en rekenverbetertrajecten van de PO-Raad en in LIST, een intensief programma dat de leesvaardigheid van sbo-leerlingen moet verbeteren. Het speciaal basisonderwijs is steeds beter in staat zich te verantwoorden over de leerresultaten van de leerlingen via het ontwikkelingsperspectief. Hiermee worden de mogelijkheden van de leerling in kaart gebracht.

(Voortgezet) speciaal onderwijs

De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs heeft nog steeds expliciet aandacht nodig, al signaleert de inspectie dat de kwaliteit een stijgende lijn vertoont. Over de kwaliteit van het onderwijs in cluster 2 (leerlingen met een auditieve of communicatieve beperking) bent u geïnformeerd in de brief van 26 januari 2010 (Tweede Kamer 2009–2010, 31 497, nr. 21). Dit jaar heeft de inspectie apart gekeken naar de kwaliteit van het onderwijs op de scholen in cluster 1 (leerlingen met een visuele beperking) en naar de kwaliteit van de handelings- en begeleidingsplannen voor deze leerlingen. De inspectie noemt een aantal verbeterpunten. Uitgangspunt is dat het onderwijs in cluster 1, evenals in de andere clusters, moet voldoen aan de wettelijke kwaliteitscriteria. In het kader van passend onderwijs wordt gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Er wordt een wetsvoorstel kwaliteit (v)so voorbereid dat een betere basis moet bieden voor het verbeteren van de opbrengsten van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Scholen zullen verplicht worden een ontwikkelingsperspectief voor alle leerlingen op te stellen en de voortgang te volgen. Ook is het de bedoeling dat in het voortgezet speciaal onderwijs het onderwijs veel beter dan nu het geval is, wordt afgestemd op het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt of de dagbesteding.

Net als in voorgaande jaren heeft de inspectie de aard en de omvang van de wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs gepeild. Het aantal leerlingen dat op een onderzoeklijst voor deze vorm van onderwijs staat, is in 2009 gestegen. Ook de omvang van de plaatsingslijsten is toegenomen. In 2009 wachtten 885 leerlingen op een plek in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Dit waren vooral cluster 4-leerlingen (leerlingen met ernstige gedragsproblemen). Het aantal thuiszitters in het (voortgezet) speciaal onderwijs is in 2009 licht gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar.

Met de aanpak van de thuiszitterproblematiek is al een begin gemaakt (Tweede Kamer 2009–2010, 26 695, nr. 66). Met passend onderwijs moet de problematiek van de wachtlijsten en thuiszitters in het (voortgezet) speciaal onderwijs structureel worden opgelost en er moet voor alle

(zorg)leerlingen een passende plek in het onderwijs worden gevonden. Het voornemen is een zorgplicht voor schoolbesturen in te stellen en budgetbesteding in te voeren.

4. Examinering en diploma's

Examens voortgezet onderwijs

Wij delen de mening van de inspectie dat er een zakelijke afstand moet blijven tussen de leraar en de leerling bij de afname van toetsen en examens zodat uitsluitend de prestaties van leerlingen het resultaat bepalen. De aangescherpte procedures die de VO-raad en het College voor Examens hebben getroffen voor de centraal schriftelijke en praktische examens (cspe's) in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo zullen ertoe bijdragen dat de zakelijke afstand verbeterd wordt.

Tussen de cijfers voor school- en centrale examens zitten verschillen. Voor een deel is dat verklaarbaar maar een gemiddeld verschil van 0,5 punt of hoger over een periode van vier jaar is onacceptabel. Scholen zijn hierop gewezen en ze weten dat de inspectie het verschil tussen de cijfers van de schoolexamens en centrale examens als aandachtspunt in haar toezichtskader voor het voortgezet onderwijs heeft opgenomen. Een analyse naar oorzaken zoals nu door de inspectie gedaan, kan de verschillen deels verklaren. Het is echter te vroeg om te kunnen bepalen of er al verbeteringen zichtbaar zijn. Wanneer zich geen verbetering in de komende jaren voordoet, kan de school de examenlicentie voor twee jaar verliezen. De staatsexamencommissie neemt dan de bevoegdheid tot het afnemen van examens van de school over. Deze maatregel is in overeenstemming met de inhoud van het Algemeen Overleg van 22 januari 2009. Door de scholen is aangegeven dat ook zij alles in het werk zullen stellen om de verschillen tot een minimum terug te brengen. Op dat punt heeft het voorgeschreven beleid, dat binnenkort in wet- en regelgeving wordt vertaald, al een positief resultaat opgeleverd. Een analyse naar oorzaken zoals nu door de inspectie gedaan, behoort ook tot de procedure van de inspectie.

Examens mbo

Omdat de inspectieonderzoeken naar de examenkwaliteit 2009 bij mbo-instellingen nog niet zijn afgerond, bevat het Onderwijsverslag 2008–2009 hiervan geen bevindingen. De inspectie zal die daarom weergeven in het Examenverslag 2009 dat de staatssecretaris van OCW naar verwachting voor het zomerreces 2010, voorzien van een beleidsreactie, naar de Tweede Kamer zal sturen.

De inspectie constateert op basis van onderzoek naar de kwaliteit van examenproducten en -diensten van examenleveranciers dat een deel ervan niet aan de eisen voldoet. Instellingen kunnen deze uitkomsten benutten door scherpe condities te stellen bij de inkoop van examens bij de betreffende examensleveranciers. Het staat hen daarnaast natuurlijk vrij om elders in te kopen.

De leveranciers is er veel aan gelegen om geconstateerde tekortkomingen snel te verbeteren. De inspectie voert met deze leveranciers gesprekken over de verbeteringen en houdt de voortgang in de gaten.

Examens hoger onderwijs

In het Onderwijsverslag 2008–2009 wordt gerefereerd aan het onderzoek «Boekhouder of wakend oog?» over het functioneren van de examencommissie. In de beleidsreactie op dit onderzoek (Tweede kamer

2009–2010, 31 288, nr. 71) is aangegeven dat de examencommissies zich verder moeten professionaliseren en een meer inhoudelijke taak moeten vervullen.

Het is nu zaak dat er binnen de onderwijsinstellingen een meer systematische discussie wordt gevoerd over het toetsbeleid. De staatssecretaris van OCW verkent daarom of naast wetgeving examinering en toetsing ook op een andere manier kunnen worden verbeterd. Kan er naar analogie van het Britse model of Deense model gewerkt worden met een zogenaamde «pool» van docenten die bij andere instellingen als externe deskundige optreedt? En biedt dit de docent ook de juiste ondersteuning op het vlak van examinering en toetsing? In juni 2010 ontvangt de Kamer de eerste resultaten van deze verkenning.

5. Sociale cohesie en burgerschap

90% van alle scholen voor primair en voortgezet onderwijs heeft een visie geformuleerd op de bevordering van burgerschap in het onderwijs en 80% van alle scholen heeft deze visie verder uitgewerkt. Dit is positief. Terecht wijst de inspectie hierbij op het belang van blijvende aandacht voor burgerschap. De door de inspectie gebruikte term «stagnatie» bij de implementatie van burgerschap lijkt echter – gelet op de gepresenteerde cijfers – wat zwaar gekozen. Scholen hebben de ruimte om, in overleg met hun omgeving, een eigen waardevolle invulling te geven aan burgerschap en maken daarvan in het overgrote deel gebruik.

De inspectie constateert evenals voorgaande jaren dat het overgrote deel van de leerlingen en het onderwijspersoneel zich veilig voelt op school. Positief is de bevinding van de inspectie dat scholen nog meer dan voorheen werk maken van hun veiligheidsbeleid. Met de inspectie onderschrijven wij dat, ondanks deze ontwikkelingen, blijvende aandacht voor veiligheid op school vereist is. Onze inspanningen op dit terrein (zoals de *voorbereiding tot* invoering van een verplichte incidentenregistratie, de kwaliteitsteams veiligheid, het Centrum School en Veiligheid en het programma Hard of hart) worden dan ook voortgezet.

Terecht wijst de inspectie op het belang van goed onderwijs op goede scholen voor alle leerlingen. Hierop zet het kabinet onverminderd in. Alle aandacht moet daarbij uitgaan naar de onderwijskwaliteit: die moet op orde zijn. Een opleiding van topniveau is de beste garantie op een goede toekomst van alle leerlingen. Daarom investeren we in leraren en in de basisvaardigheden taal en rekenen, en daarom doen we er alles aan om het aantal zwakke en zeer zwakke scholen terug te brengen. We investeren hierbij fors in extra ondersteuning voor kwetsbare leerlingen. Met voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen, de gewichtenregeling en het Leerplusarrangement gaan we onderwijsachterstanden tegen. Er zijn Zorg- en adviesteams en rebound- en plusvoorzieningen. We verruimen de doorstroombmogelijkheden in het VO en we gaan voortijdig schoolverlaten tegen. Deze maatregelen werpen hun vruchten af. Ten aanzien van wat het Onderwijsverslag vermeldt over segregatie verwijzen wij verder naar de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Vertrouwen in de school» (Tweede Kamer 2008–2009, 29 544, nr. 190) en de inbreng van het kabinet in het Algemeen Overleg over segregatie op 20 januari en 4 februari 2010.

6. Leraren

Professionele ontwikkeling

Om de leraar in staat te stellen voldoende kwaliteit te leveren, investeert het kabinet in opleiding en scholing van leraren. Hierin is inmiddels een aantal belangrijke stappen gezet. Zo is de balans tussen het «kennen» en het «kunnen» in de lerarenopleidingen verbeterd. Daarnaast is het «opleiden in de school» nu structureel geregeld. Om leraren in staat te stellen zich via scholing verder te ontwikkelen, hebben in 2009 bijna 14 000 leraren een beurs ontvangen. In 2010 is voor de lerarenbeurs € 23 miljoen beschikbaar. Om het aantal hoger opgeleide leraren in het onderwijs te vergroten, worden initiatieven genomen, zoals de introductie van de educatieve minor in het wetenschappelijk onderwijs en het project Eerst de Klas dat door bedrijfsleven, onderwijs en overheid gezamenlijk wordt uitgevoerd. Bovendien is in 2009 aan 416 zijinstromende leraren een subsidie verleend, hiermee was een bedrag van € 8 miljoen gemeoid. Voor 2010 is € 12 miljoen beschikbaar, wat kan leiden tot ruim 600 zijinstromers.

Bevoegdheid en bekwaamheid

In 2009 heeft de inspectie een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de toepassing van de wet op de Beroepen in het Onderwijs (wet BIO) in het mbo. De inspectie heeft onder andere gekeken naar het werken met bekwaamheidseisen en het bijhouden van bekwaamheidsdossiers voor alle leraren. De Wet op de beroepen in het onderwijs (wet BIO) verplicht hen hiertoe. Op 2 april 2010 heeft uw Kamer een beleidsreactie ontvangen op de uitkomsten van dit onderzoek. In deze beleidsreactie heeft de staatssecretaris van OCW aangegeven dat onderzocht moet worden in hoeverre schoolbesturen leraren andere vakken laten doceren dan waarvoor zij zijn opgeleid. Daarnaast gebruiken wij de resultaten als input voor de evaluatie van de wet BIO. Deze evaluatie wordt in 2010 uitgevoerd en conform de voorschriften van de evaluatiebepaling in de wet in 2011 aan uw Kamer gezonden.

Begeleiding beginnende leraren

De inspectie wijst op het belang van een goede begeleiding van beginnende leraren. Dit belang wordt breed erkend. Zo hebben de sociale partners in het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld in de cao-vo opgenomen dat de startende leraar sinds 1 augustus 2009 het eerste jaar van de aanstelling recht heeft op een reductie van zijn lesgevende taak met 20%.

Bij de introductie van de educatieve minor hebben de VSNU en VO-raad afgesproken dat er op de opleidingsschool een stevig inductieprogramma moet komen voor de vakbachelor die daarbinnen een educatieve minor volgt/heeft gevolgd. Het opleiden in de school, tenslotte, is een opleidingsvorm waarin opleiding en beroepsvorming op een natuurlijke wijze in elkaar overlopen.

7. Uitval in het voortgezet onderwijs en het mbo

De schooluitval is ook in het schooljaar 2008–2009 verder fors gedaald. In dit schooljaar verlieten 42 600 jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie, ten opzichte van 71 000 in 2002. Met deze daling liggen we op schema om de doelstelling van maximaal 35 000 voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in 2012 te halen. Gemeten volgens de Europese definitie, heeft Nederland het aandeel vsv'ers teruggedrongen van 15,4% in 2000

tot 11,4% in 2008. Het aandeel jongeren dat zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, is in Nederland 5 procentpunt lager dan het gemiddelde van vijftien EU-lidstaten (Tweede Kamer 2009–2010, 26 695 nr. 67).

De inspectie stelt dat veel vsv'ers met een opeenstapeling van verschillende persoonlijke problemen te maken hebben. Het gaat in Nederland om ongeveer 16 000 jongeren van het totaal aantal schooluitvallers, de zogenaamde «overbelasten» (WRR-rapport Vertrouwen in de school, 2009). Voor deze groep is in samenspraak met de minister voor Jeugd en Gezin aanvullend de tijdelijke stimuleringsregeling voor plusvoorzieningen ingesteld. Deze regeling is bedoeld voor jongeren van 12 tot 23 jaar die cognitief in staat zijn om een startkwalificatie te behalen. Deze jongeren hebben een gecombineerd aanbod nodig van intensieve begeleiding en zorg- en hulpverlening die nauw verbonden is met het onderwijsaanbod, in een op het individu afgestemd traject.

Wij zijn het met de inspectie eens dat preventieve maatregelen, zoals de invoering van de kwalificatieplicht, bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten succesvol zijn. In het mbo blijft de daling van het aantal vsv'ers nog achter bij de doelstelling. Drie van de vier vsv'ers zijn nu afkomstig uit het mbo. Een integrale aanpak gericht op een goede bedrijfsvoering, op de kwaliteit van het onderwijs en op een werkzame zorg- en begeleidingsstructuur biedt kansen voor verbetering. De Inspectie van het Onderwijs meldt dat er grote verschillen zijn tussen scholen en instellingen als het gaat om vsv'ers. De inspectie concludeert dat scholen waar de onderwijskwaliteit beter op orde is, minder uitval hebben. Deze conclusie onderschrijft het belang structurele aandacht voor onderwijskwaliteit te borgen in samenwerking met de inspectie.

Bij het terugdringen van voortijdig schoolverlaten is het tegengaan van verzuim belangrijk. Onderzoek wijst uit dat spijbelen vaak voorafgaat aan uitval. Tijdige melding van verzuim is daarom cruciaal. Sinds 1 augustus 2009 is het voor onderwijsinstellingen verplicht verzuim te melden via het Digitaal Verzuimloket en is de meldtermijn voor ongeoorloofd verzuim vereenvoudigd en geharmoniseerd. De basis voor dit loket is het Basisregister Onderwijsnummer (BRON) op grond waarvan gegevens en kenmerken van uitval beschikbaar komen als sturingsinformatie. Met name mbo-instellingen melden verzuim niet altijd even goed. De Inspectie van het Onderwijs wijst er terecht op dat er in het mbo nog veel winst te behalen is op dit punt. In samenwerking met de inspectie zorgen wij ervoor dat scholen de meldverplichting beter naleven. Wij hebben ook met de inspectie afgesproken dat er vanaf 1 januari 2010 in de jaarlijkse gesprekken met de onderwijsinstellingen meer aandacht wordt besteed aan de vsv-cijfers van scholen en instellingen en de afspraken in de convenanten. Daarnaast zal de inspectie het meldgedrag en de daarbij behorende registratie van verzuim en voortijdig schoolverlaten van scholen thematisch blijven onderzoeken en beoordelen.

8. Groen onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs laat zien dat het groen onderwijs relatief goede prestaties levert. Een uitzondering vormen de prestaties van de gemengde leerweg binnen het groen vmbo. De inspectie signaleert een stijging in de studentenaantallen van het groen hoger onderwijs in 2008. Tot slot plaatst zij kanttekeningen bij de verankering in het onderwijs van projecten op het gebied van de kenniscirculatie die het ministerie van LNV stimuleert.

De minister van LNV hecht aan een goed presterende gemengde leerweg met het oog op meer evenwicht in de leerlingenpopulatie van het groen vmbo en voldoende instroom in het groen mbo op niveau 4 en HBO-groen. De minister van LNV maakt daarom afspraken met de AOC-raad over kwaliteitsverbetering van de gemengde leerweg binnen het groen vmbo.

Om de instroom in het groen hoger onderwijs verder te bevorderen, wil de minister van LNV het groen hoger onderwijs voor een bredere groep studenten aantrekkelijk maken in het bijzonder in de Randstad. De minister hecht daartoe aan meer samenwerking tussen AOC en HBO (doorlopende leerlijnen). Het groen onderwijs kan voorts nieuwe groepen leerlingen aantrekken – zoals stedelijke jongeren – door in te spelen op thema's als agribusiness, gezonde voeding, groen in de stad en door onderwijs aan te bieden in de nabijheid van deze doelgroepen. De minister van LNV maakt met de instellingen voor het hoger onderwijs afspraken middels een sectorplan over samenwerking, doorstroom en diversiteit.

De minister van LNV stimuleert de kenniscirculatie in het groen onderwijs in samenwerking met de instellingen op basis van kennisprogramma's. Binnen deze kennisprogramma's verkennen de instellingen gezamenlijk, op zowel landelijk als regionaal niveau, de kennisvragen vanuit bedrijfsleven, doelgroepen en het ministerie van LNV. Via de Groene Kennis Coöperatie (GKC) worden deze kennisvragen vervolgens vertaald in kennisarrangementen die leiden tot vernieuwing van opleidingen en voorzieningen. Door zo de kennisvraag in vernieuwing van opleidingen te vertalen wordt deze beter in het onderwijs verankerd. De inspectie signaleert dat het vmbo nog weinig bij deze programma's is betrokken. De minister van LNV hecht aan de «groene inhoud» en doorstroom van het groen vmbo en ziet kansen voor het vmbo bij regionale arrangementen met name voor educatie op «groene thema's» «in het basis- en voortgezet onderwijs. De positie van het vmbo binnen de GKC-programma's kan hierdoor worden versterkt.

9. Naleving van wet- en regelgeving

9.1 Leerlingengewichten

Uit regulier onderzoek van de inspectie in het primair onderwijs blijkt dat het aantal fouten bij het verstrekken van gegevens op basis waarvan leerlingengewichten worden toegekend, in dit verslagjaar aanzienlijk gestegen is. Dit verslagjaar heeft betrekking op de telgegevens per teldatum 1 oktober 2008. Het aantal fouten is bijna tweemaal zo hoog als het jaar daarvoor. De inspectie stelt voor het sanctiebeleid aan te scherpen en het proces van toekennen van leerlingengewichten te heroverwegen.

De resultaten van bovengenoemd onderzoek zijn onacceptabel. Wanneer bij controle fouten aan het licht komen, worden de onterecht verkregen gewichtenmiddelen teruggevorderd. Daarnaast wordt voor de korte termijn een aantal maatregelen getroffen, waaronder extra voorlichting, om zo de geconstateerde onbekendheid met de regeling weg te nemen. Ook gaat er een separate brief uit naar de schoolbesturen om hen te wijzen op hun verantwoordelijkheid voor de juiste toekenning van leerlingengewichten. Andere maatregelen zijn gerichte controle door de inspectie en de ontwikkeling van sanctiebeleid. Bij geconstateerde fouten kan de controle zich bovendien uitbreiden tot voorgaande jaren. Voor de langere termijn worden, na invoering van het onderwijsnummer, de mogelijkheden onderzocht om een zodanige aanpak van de gewichten-

regeling te kiezen dat de administratieve lasten verdwijnen en de fraudegevoeligheid van de regeling sterk wordt teruggedrongen.

9.2 Onderwijstijd

De staatssecretaris van OCW heeft in het mbo de afgelopen jaren stevig erop toegezien dat bij niet-naleving van de onderwijsurennorm de wet gehandhaafd werd. In sommige gevallen is de bekostiging teruggevorderd. In het mbo wordt de onderwijstijd weliswaar beter nageleefd, maar nog niet voldoende. Het uitgangspunt is dat elke student recht heeft op voldoende begeleide lesuren.

De eerder ingezette maatregelen (verscherpt toezicht, transparantie door publicatie van de resultaten op internet, terugvordering van de bekostiging) worden in versterkte vorm voortgezet. Het toezicht wordt namelijk nog verder aangescherpt door de nadruk te leggen op die instellingen en opleidingen die eerder tekorten in de naleving van onderwijstijd lieten zien. In 2011 wordt opnieuw een representatief onderzoek uitgevoerd. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt de 850 urennorm dit jaar geëvalueerd op beoogde en niet-beoogde effecten.

In het voortgezet onderwijs is duidelijk meer onderwijstijd gerealiseerd dan in voorgaande jaren. In het schooljaar 2005–2006 haalde nagenoeg geen enkele school de norm, in 2006–2007 was dat 7%, in 2007–2008 28% en in 2008–2009 43% ten opzichte van de oude norm van 1040 uur en zelfs 68% van de scholen realiseerde voldoende onderwijstijd ten opzichte van de nieuwe norm van 1000 uur.

Zoals in de beleidsreactie op het inspectierapport van maart 2010 is aangegeven, worden alle scholen die de nieuwe norm niet halen onder verscherpt toezicht gesteld. De scholen die meer dan 75 uur te weinig gerealiseerd hebben, worden voor de uren die ze – vanaf de genoemde cesuur van 75 uur – te weinig hebben verzorgd, gekort op hun bekostiging. Het is de ambitie om over het schooljaar 2009-2010 geen enkel tekort meer te tolereren (en dus geen cesuur meer toe te passen).

9.3 Ouderbijdrage

De resultaten van de themaonderzoeken naar de ouderbijdrage in het primair en voortgezet onderwijs komen in grote lijnen overeen met eerder onderzoek. Uit de resultaten van het recente inspectieonderzoek concluderen wij dat de ouderbijdragen de toegankelijkheid van het onderwijs niet in gevaar brengen. Scholen moeten echter nog beter informatie verstrekken over de onderwijsbijdrage. Een deel van de scholen is immers onvoldoende transparant over de vrijwilligheid van de ouderbijdrage en/of de mogelijkheden voor reductie of kwijtschelding ervan. In niet alle gevallen is de oudergeleding van de medezeggenschapsraad om instemming met de hoogte en bestemming van de ouderbijdrage gevraagd. In de huidige wet- en regelgeving zijn de posities van de school en de ouders voor wat betreft de ouderbijdrage stevig verankerd. Aan de uitvoering ervan valt echter het een en ander te verbeteren.

Om de scholen aan te zetten tot verbetering van de uitvoering van de regels over de ouderbijdrage, zal de inspectie handhavend optreden bij alle scholen waar zij ernstige overtredingen constateert. Naast de handhaving zullen wij de komende tijd doorgaan met de al ingezette voorlichtingsactiviteiten en deze uitbreiden waar nodig. Voor de informatieverstrekking over dit onderwerp aan ouders en scholen hebben de landelijke ouderverenigingen en de sectorraden een belangrijke verantwoordelijkheid. Het onderzoek van de inspectie naar de ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs geeft de situatie weer zoals die was vóór de

invoering van de «gratis schoolboeken». Het is duidelijk dat door de invoering van «gratis schoolboeken» de hoogte van de ouderbijdrage voor ouders in het voortgezet onderwijs hoe dan ook aanzienlijk lager is dan voorheen. Voor het voortgezet onderwijs zal de staatssecretaris van OCW daarom het onderzoek naar de ouderbijdrage laten herhalen, zodat volgend jaar kan worden beoordeeld of de situatie verbeterd is en of scholen correct omgegaan zijn met de invoering van de «gratis schoolboeken».