

Advies

Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs



Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs, uitgebracht aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20110054/1002, februari 2011

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2011.

ISBN 978-946121-012-8

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad

Nassaulaan 6

2514 JS Den Haag

email: secretariaat@onderwijsraad.nl

telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:

www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

www.balyon.com

Drukwerk:

DeltaHage grafische dienstverlening

© Onderwijsraad, Den Haag.

Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20110054/1002

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 28 februari 2011

Uw kenmerk

Dookleisnummer

Onderwerp
Advies Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs

Mevrouw de Minister,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Naar hogere leerprestaties in het voortgezet onderwijs* aan.

In dit advies reageert de raad op uw aankondiging van een *Actieplan Beter Presteren* voor het voortgezet onderwijs. De raad ondersteunt in dit advies uw ambitie om te streven naar betere onderwijskwaliteit en hogere leerprestaties. Hij stelt dat er ruimte is voor het verhogen van het kennisniveau van alle leerlingen. Om deze ruimte te benutten is inzet op kwaliteit gekoppeld aan hoge eisen nodig. De raad formuleert hiervoor enkele aanbevelingen.

Goed onderwijs is naar de mening van de raad gebaseerd op een onderwijsprogramma met helderheid over de te bereiken doelen en de kennisinhoud die aan de orde moet komen. Voor de doorstroomrelevante vakken zijn hiervoor referentieniveaus ontwikkeld. Deze waarborgen in de ogen van de raad niet alleen het basisoniveau, maar kunnen ook dienen voor het bevorderen van excellentie. Onderwijs leidt niet alleen op voor doorstroom naar het vervolgonderwijs. Het moet tevens zorg dragen voor een brede ontwikkeling van leerlingen. Het bepalen van een gemeenschappelijke kern voor de andere vakken en een herziening van de bovenbouw van havo/vwo en vbo kunnen hierbij helpen. Op basis van een duidelijk doelgericht onderwijsprogramma kunnen scholen werken aan hogere leeropbrengsten. Daarvoor zijn een leerlingvolgsysteem en goede benchmarks voor scholen om zich aan te spiegelen eveneens onmisbaar.

De raad benadrukt de cruciale rol van leraar en schoolleider bij het verhogen van de leerprestaties. Alleen een goed opgeleide leraar, gesteund door een op zijn taak berekende schoolleider, is in staat om op basis van een goed onderwijsprogramma meer opbrengstgericht te werken. De Onderwijsraad adviseert daarom voor zowel leraren als schoolleiders bij- en nascholing verplicht te stellen. Tevens stelt de raad voor om alle leraren op te leiden tot masterniveau. Ten slotte verdient het aanbeveling excellente prestaties van leerlingen, leraren en scholen expliciet te waarderen.

De raad hoopt met dit advies een bijdrage te leveren aan uw beleid gericht op niveauverhoging van ons voortgezet onderwijs.

Met beleefde groet,



Prof. dr. G. ten Dam
Voorzitter



Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inzet op kwaliteit	8
1.1 Aanleiding: aankondiging <i>Actieplan Beter Presteren</i> door de minister	8
1.2 Adviesvraag: hoe kan het voortgezet onderwijs beter presteren?	9
1.3 Advies: hogere leerprestaties door hoge kwaliteitseisen	10
1.4 Wat is nodig: vier aanbevelingen gericht op betere kwaliteit en hogere prestaties	11
2 Aanbeveling 1: bevorder de kwaliteit van het onderwijsprogramma door meer focus	13
2.1 Gebruik referentieniveaus normstellend voor de doorstroomrelevante vakken	13
2.2 Bepaal voor de andere vakken en leergebieden de gemeenschappelijke kennisbasis	16
2.3 Herzie inrichting bovenbouw in samenspraak met het vervolgonderwijs	18
3 Aanbeveling 2: bevorder de kwaliteit van de school door inzet op opbrengstgericht werken	20
3.1 Scholen volgen gericht vorderingen van leerlingen	20
3.2 Jaarlijkse landelijke peiling doorstroomrelevante vakken als benchmark	21
3.3 Gebruik referentieniveaus om ambitieus onderwijs te stimuleren	22
4 Aanbeveling 3: versterk kwaliteit en professionaliteit van leraren en schoolleiders	23
4.1 Een beroepsregister voor leraren met verplichte bij- en nascholing	23
4.2 Alle nieuwe leraren opleiden tot masterniveau	24
4.3 Bekwaamheidseisen en professionalisering van schoolleiders	25
5 Aanbeveling 4: waardeer getoonde kwaliteit	26
5.1 Waardeer prestaties van leerlingen	26
5.2 Waardeer prestaties van docenten	27
5.3 Waardeer prestaties van scholen	27
Afkortingen	29
Literatuur	30
Geraadpleegde deskundigen	32
Bijlagen	
Bijlage 1: Adviesvraag	33
Bijlage 2: Overzicht maatregelen voor de korte en de lange termijn	37

Samenvatting

In dit advies reageert de Onderwijsraad op de aankondiging door de minister van Onderwijs van een *Actieplan Beter Presteren* voor het voortgezet onderwijs. De raad stelt dat er ruimte is voor het verhogen van het kennisniveau van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Om deze ruimte te benutten is inzet op kwaliteit gekoppeld aan hoge eisen nodig. De raad formuleert vier aanbevelingen om te komen tot een kwaliteitsverhoging van het onderwijs gericht op hogere leerprestaties van alle leerlingen.

Aanbeveling 1: bevorder de kwaliteit van het onderwijsprogramma door meer focus

De kwaliteit van het onderwijsprogramma is gebaat bij helderheid over zowel de te bereiken doelen als over de kennisinhoud die aan de orde moet komen. De raad stelt voor om scholen meer focus in het programma aan te laten brengen door aan de hand van de referentieniveaus de leervorderingen in de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde aan het einde van het tweede leerjaar in kaart te brengen. Voor de andere vakken bepleit de raad meer focus door het bepalen van een gemeenschappelijke kern. Een herziening van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs is gewenst en moet plaatsvinden in overleg met het vervolgonderwijs.

Aanbeveling 2: bevorder de kwaliteit van de school door inzet op opbrengstgericht werken

Opbrengstgericht werken leidt tot betere prestaties van leerlingen. Daarom is het van belang de inspanningen om tot een meer opbrengstgerichte cultuur te komen onverminderd voort te zetten. De Onderwijsraad is van mening dat alle scholen zouden moeten beschikken over een systeem om gericht de vorderingen van leerlingen te volgen en het onderwijs op de individuele beheersingsniveaus van leerlingen af te stemmen. Het gebruik van de streefkwaliteiten van de referentieniveaus zal daarbij de ambitie van leerlingen en leraren stimuleren. Daarnaast heeft het onderwijs voor opbrengstgericht werken baat bij heldere benchmarks gerelateerd aan de leerlingenpopulatie. Dit is met name van belang voor de doorstroomrelevante vakken. Een jaarlijkse peiling kan de informatie voor deze benchmark aanleveren en tevens de staat van het Nederlandse onderwijs op dit vlak weergeven.

Aanbeveling 3: versterk de kwaliteit en professionaliteit van leraren en schoolleiders

Om scholen in staat te stellen op basis van een goed onderwijsprogramma meer opbrengstgericht te werken, is de kwaliteit van leraren en schoolleiders van cruciaal belang. De Onderwijsraad adviseert daarom voor leraren en schoolleiders bij- en nascholing verplicht te stellen. Tevens stelt de raad voor het opleidingsniveau van leraren te verhogen. Voor nieuwe leraren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs zou een opleiding op bachelorniveau de startkwalificatie moeten zijn. Binnen vijf jaar dienen ze een opleiding op masterniveau te hebben voltooid. Voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs moeten bekwaamheidseisen worden ontwikkeld.

Aanbeveling 4: waardeer getoonde kwaliteit

Wanneer kwaliteit op alle niveaus wordt gestimuleerd, leidt dit naar verwachting tot hogere prestaties. Om dit goed tot uitdrukking te laten komen is het van belang dat de doelstellingen hoog en ambitieus liggen en dat getoonde prestaties ook worden gewaardeerd. Daarbij gaat het zowel om prestaties van leerlingen als ook van excellente leraren en om prestaties van scholen die excellente resultaten behalen.

De minister van Onderwijs wil de leerprestaties in het voortgezet onderwijs verhogen. De Onderwijsraad is het met de minister eens dat er ruimte voor verbetering is. Om deze ruimte te benutten is inzet op kwaliteit nodig gekoppeld aan hoge eisen. Daarbij gaat het om eisen aan het onderwijsprogramma, aan scholen, aan leraren en schoolleiders en aan leerlingen.

1 Inzet op kwaliteit

1.1 Aanleiding: aankondiging *Actieplan Beter Presteren door de minister*

Begin december 2010 kondigde de minister een *Actieplan Beter Presteren* aan, gericht op het verhogen van de leerprestaties in het voortgezet onderwijs. De minister vraagt de Onderwijsraad om advies over het plan. De raad ondersteunt de ambitie van de minister om te streven naar betere onderwijskwaliteit en hogere leerprestaties. Nationaal en internationaal onderzoek wijst uit dat het Nederlandse onderwijs het behoorlijk goed doet. Ook de Inspectie van het Onderwijs constateert dat de prestaties van scholen in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren constant zijn gebleven.¹ Maar, zoals de Onderwijsraad al in eerdere adviezen heeft gezegd, betere prestaties van leerlingen zijn mogelijk én ook nodig.²

Ontwikkelingen als globalisering, internationalisering en de snel veranderende arbeidsmarkt vragen om een goed en breed opgeleide bevolking. Vervolgopleidingen in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs zijn lang niet altijd tevreden over het niveau van instromende studenten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de noodzaak van taal- en rekentoetsen op de pabo en verschillende remediërende programma's aan universiteiten.³

Een recente analyse van verschillende internationale metingen (PISA, TIMMS, PIRLS) tussen 1995 en 2009 lijkt te wijzen op een (licht) neergaande trend voor wiskunde, natuurwetenschappen en lezen: "Het gaat te ver om met grote stelligheid te concluderen dat uit het internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de prestaties van de Nederlandse leerlingen zijn verslechterd, maar de resultaten wijzen in ieder geval niet op een positieve ontwikkeling."⁴ Deze conclusie is in lijn met eerder onderzoek hiernaar.⁵

De PISA-resultaten (Programme for International Student Assessment) van 2009, een internationaal vergelijkende meting van leerprestaties van vijftienjarigen op de domeinen leesvaardigheid, rekenen/wiskunde en natuurwetenschappen (science), waren voor de minister aan-

1 Inspectie van het Onderwijs, 2010a; Inspectie van het Onderwijs, 2010b.

2 Onderwijsraad, 2007b; Onderwijsraad, 2007a; Onderwijsraad, 2007d; Onderwijsraad, 2006; Onderwijsraad, 2009c; Onderwijsraad, 2009c.

3 Onderwijsraad, 2006.

4 Scheerens, Luyten & Ravens, 2011b, p.40.

5 Borghans, Velden, Büchner, Coenen & Meng, 2008.

leiding om het *Actieplan Beter Presteren* aan te kondigen. Uit de resultaten blijkt dat Nederland nog steeds tot de subtop van de wereld behoort: bij leesvaardigheid op de tiende plaats, bij wiskunde en natuurwetenschappen op de elfde plaats. De verschillen tussen de scores van 2006 en 2009 voor de drie kennisdomeinen zijn niet statistisch significant. Nederland heeft daarbij een relatief gering aantal zeer laag presterende leerlingen en relatief weinig excellent presterende leerlingen. Zowel aan de onderkant als aan de bovenkant is ruimte voor verbetering. Ook uit een onderzoek dat in 2007 in opdracht van de raad is uitgevoerd, blijkt dat er in het voortgezet onderwijs sprake is van onderpresteren.⁶ De recente PISA-gegevens laten zien dat een land als Finland beter scoort dan Nederland door zowel een hoger percentage excellent presterende leerlingen als een lager percentage zeer laag presterende leerlingen.

Concluderend: de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs is goed, maar er is over de hele linie ruimte voor verbetering van de prestaties van leerlingen.

1.2 Adviesvraag: hoe kan het voortgezet onderwijs beter presteren?

De vraag die de raad in dit advies beantwoordt, luidt:

Hoe kan de overheid bijdragen aan het verhogen van prestaties in het voortgezet onderwijs?

Met het beantwoorden van deze vraag levert de Onderwijsraad bouwstenen aan voor het aangekondigde actieplan van de minister. Op basis van het advies van de raad zal de minister het plan nader uitwerken en in mei 2011 naar de Kamer sturen. De minister noemt in de adviesaanvraag een aantal elementen die de raad in zijn advisering mee zou moeten nemen.⁷ Samengevat gaat het daarbij om:

- focus in het onderwijsprogramma door zowel meer nadruk op kernvakken als vereenvoudiging van de organiseerbaarheid voor scholen;
- een effectieve inzet van onderwijstijd; en
- de kwaliteit van leraren.

Totstandkoming van dit advies

Voor dit advies heeft de Onderwijsraad geïnventariseerd wat bekend is over de ontwikkeling die landen of regio's doormaken, die significante en blijvende vooruitgang boeken in leerprestaties.⁸ Daarnaast zijn de aanbevelingen gebaseerd op wat op basis van reviewstudies en meta-analyses bekend is over schooleffectiviteit en effectief leren en onderwijzen.⁹ Ook is gebruikgemaakt van enkele reviewstudies en meta-analyses naar meer specifieke thema's.¹⁰

Om de meningen in het veld te peilen is een e-mail gestuurd aan alle schoolleiders in het voortgezet onderwijs, met de vraag om te reageren op de aankondiging van een *Actieplan Beter Presteren* door de minister en de raad in het kader van dit advies van input te voorzien. Daarnaast is in individuele gesprekken en panels gesproken met vertegenwoordigers van leraren, schoolbestuurders, experts en andere betrokkenen bij het onderwijs.

6 Mulder, Roeleveld & Vierke, 2007.

7 Zie voor de volledige adviesvraag bijlage 1.

8 Barber, Chijioke & Mourshed, 2011; Auguste, Kihn & Miller, 2010; Organisation for Economic Coordination and Development, 2010b.

9 Hattie, 2009; Scheerens, 2007; Scheerens, Hendriks & Steen, 2011a; Scheerens, Luyten & Ravens, 2011b.

10 Veen, Meirink & Verloop, 2010; Lomos, Roelande, Hofman & Bosker, 2010; Rosenkvist, 2010; Scheerens, Hendriks & Steen, 2011a.

In dit advies stelt de Onderwijsraad dat het Nederlandse onderwijs beter kan presteren. Er is ruimte voor het verhogen van het kennisniveau van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs. Om alle jongeren een zo goed mogelijke basis te geven voor een vervolgopleiding of de arbeidsmarkt, moet iedereen de kans krijgen zijn talenten maximaal te ontwikkelen. Dit vraagt om het verhogen van de eisen die gesteld worden aan het onderwijsprogramma, aan het bewaken van de onderwijsopbrengsten, aan de professionals in het onderwijs (de leraar en schoolleider) en aan de leerling zelf. Het houdt tevens in dat het beleid zich niet uitsluitend richt op een beperkte set onderwijsuitkomsten, maar op goed onderwijs in de volle breedte.

Goed onderwijs: brede kennis en hoge verwachtingen

Goed onderwijs is volgens de raad onderwijs dat leerlingen en studenten een optimale voorbereiding biedt op vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en samenleving. Voortgezet onderwijs is funderend onderwijs, leerlingen stromen door naar vervolgonderwijs. Een brede kennisbasis is van groot belang; zowel vanwege de doorstroom naar vervolgopleidingen als vanwege de huidige samenleving waar het onderwijs leerlingen op voorbereidt. Om in een complexe en dynamische samenleving hun weg te vinden moeten (jong)volwassenen beschikken over voldoende kennis en inzicht in bijvoorbeeld historische ontwikkelingen en natuurwetenschappelijke, politiek-maatschappelijke en economische vraagstukken.

De verwachtingen die aan het onderwijs worden gesteld, liggen hoog en zijn talrijk.¹¹ Jongeren hebben behoefte aan oriëntatie en zingeving, kortom aan vorming waarbij een verbinding wordt gelegd tussen de waarde van kennis, maatschappelijke ontwikkelingen en persoonsvorming.¹² De vormende taak van het onderwijs doet naar de mening van de raad een appel op het hele onderwijs, van de bestuurder en de schoolleider tot de leraar en de leerling. Tot slot vraagt goed onderwijs om hoge, aanmoedigende verwachtingen van alle betrokkenen: van scholen en leraren, maar ook van ouders en leerlingen en van de overheid. Alleen dan daagt het onderwijs leerlingen optimaal uit zich maximaal te ontwikkelen.

Gericht op een hoger ambitieniveau

Op alle niveaus, van vmbo tot en met gymnasium, moet en kan onderwijs uitdagender worden. Dat betekent hoge doelen stellen, maar er ook voor zorgen dat scholen, leraren en leerlingen er baat bij hebben om naar deze doelen toe te werken. Sinds een paar jaar werken scholen aan het verhogen van de leerprestaties van leerlingen voor taal en rekenen en zijn zij meer opbrengstgericht gaan werken. De eerste resultaten hiervan in het primair onderwijs zijn positief.¹³ Het is zaak ervoor te zorgen dat een *Actieplan Beter Presteren* op deze initiatieven aansluit en deze verder versterkt.

Belangrijke voorwaarden: consistent en coherent overheidsbeleid...

Over één zaak zijn alle studies naar onderwijsverbetering unaniem: verhoging van leerprestaties vraagt om consistent en coherent beleid. Onderwijsbeleid dus met een herkenbare, heldere lijn waaraan voor een langere periode wordt vastgehouden.¹⁴ De weg naar hogere prestaties van leerlingen vormt een lange keten, waarin tal van actoren (beleidsmakers, politici, bestuurders, schoolleiders, lerarenopleidingen, enzovoort) een rol spelen. Verbetering van onderwijs

¹¹ Onderwijsraad, 2008a; Wieringen, 2011.

¹² De Onderwijsraad brengt in het eerste kwartaal van 2011 een advies uit over vorming.

¹³ Vijfeiken, Smeets, Schilt-Mol, Driessen, Kat e.a., 2010.

¹⁴ Zie ook Onderwijsraad, 2007c.

vraagt bovendien om een lange adem; er bestaat geen gemakkelijke en snelle oplossing. Voor het bereiken van substantiële resultaten is een kabinetsperiode-overstijgend beleidsperspectief van tien à vijftien jaar nodig.¹⁵ Tegelijk is bekend hoe lastig het in de praktijk is om een consistent en coherent onderwijsbeleid te voeren, binnen de onderwijssectoren en over de onderwijssectoren heen. Zelfs zeer goed presterende landen slagen hier maar ten dele in.

...en vertrouwen in de professionaliteit van het veld

Een belangrijke boodschap richting het onderwijsveld is: de inbreng van scholen en leraren doet ertoe, zij kunnen verschil maken voor leerlingen. Hierbij past een hoge professionaliteit van bestuurders, schoolleiding en leraren. De overheid zet in het beleid een hoog ambitieniveau neer en moet daarbij kunnen vertrouwen op de professionaliteit van het veld.

De overheid dient scholen helderheid te bieden over de inhoud en doelen die scholen in ieder geval behoren aan te bieden en te bereiken met leerlingen. Het maximaliseren van de leerwinst van alle leerlingen is daarbij richtinggevend. Met het bepalen van de focus markeert de overheid een kader voor scholen dat tevens duidelijk maakt welke ruimte zij hebben voor een nadere eigen invulling. Dit vormt de professionele autonomie van scholen en leraren. Over de onderwijsopbrengsten en de keuze die scholen maken moeten zij zich wel verantwoorden. Met het versterken van de professionaliteit van leraren en schoolleiders zijn scholen steeds beter in staat om verantwoordelijkheid te nemen voor de kwaliteit van het onderwijs.¹⁶

1.4 Wat is nodig: vier aanbevelingen gericht op betere kwaliteit en hogere prestaties

Op basis van het voorgaande geeft de raad vier aanbevelingen om te komen tot een kwaliteitsverhoging van het onderwijs gericht op hogere leerprestaties van alle leerlingen. De eerste aanbeveling is gericht op de kwaliteit van het onderwijsprogramma, de tweede op de kwaliteit van het werken binnen scholen en de derde op de kwaliteit en professionaliteit van leraren en schoolleiders. Met de vierde aanbeveling wil de raad bewerkstelligen dat hogere prestaties ook expliciet worden gewaardeerd.

Aanbeveling 1: bevorder de kwaliteit van het onderwijsprogramma door meer focus

Een goed onderwijsprogramma is gebaat bij heldere doelen en duidelijkheid over de kennisinhoud.¹⁷ De overheid heeft als taak deze helderheid te bieden. Wanneer scholen weten wat van hen gevraagd wordt, leidt dit tot meer focus in het onderwijsprogramma. De Onderwijsraad is van mening dat voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde daarbij strengere eisen gesteld mogen en moeten worden dan voor de andere vakken. De raad beveelt dan ook aan om de referentieniveaus leidend te maken voor de doorstroomrelevante vakken en om voor de andere vakken en leergebieden de gemeenschappelijke kennisbasis te bepalen. Voor de doorstroomrelevante vakken is het tevens van belang dat scholen in ieder geval aan het einde van het tweede leerjaar de leervorderingen van hun leerlingen goed in beeld hebben. Het verhogen van de leerprestaties in deze vakken hoeft volgens de Onderwijsraad niet ten koste te gaan van onderwijs in natuurwetenschappen (science), moderne vreemde talen en de maatschappijvakken. Hoewel naar de mening van de raad alle leerlingen natuurwetenschappelijke bagage nodig hebben om te kunnen deelnemen aan de

¹⁵ Onderwijsraad, 2007c; Organisation for Economic Coordination and Development, 2007; Auguste, Kihn & Miller, 2010.

¹⁶ Barber, Chijioke & Mourshed, 2011; Organisation for Economic Coordination and Development, 2010b.

¹⁷ Zie Onderwijsraad, 2001; Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad, 2008b.

samenleving, kent hij aan science geen andere status toe dan aan een vak als geschiedenis. De zorg voor de kwaliteit van een breed onderwijsprogramma behoort tot de professionele verantwoordelijkheid van scholen en leraren. Daarnaast is het gewenst om de inrichting van de bovenbouw te herzien.

Aanbeveling 2: bevorder de kwaliteit van de school door inzet op opbrengstgericht werken

Door op een opbrengstgerichte manier te werk te gaan, kunnen scholen gericht werken aan verbetering van leerresultaten. In het onderwijsveld zijn diverse bewegingen in deze richting gaande, die versterkt kunnen worden. De Onderwijsraad is van mening dat alle scholen zouden moeten beschikken over een systeem om gericht de vorderingen van leerlingen te volgen. Daarnaast heeft het onderwijs voor opbrengstgericht werken baat bij heldere benchmarks gerelateerd aan de leerlingpopulatie. Dit is met name van belang voor de doorstroom-relevante vakken. Een jaarlijkse peiling kan de informatie voor deze benchmark aanleveren en tevens de staat van het Nederlandse onderwijs op dit vlak weergeven.

Aanbeveling 3: versterk de kwaliteit en professionaliteit van leraren en schoolleiders

Om scholen in staat te stellen op basis van een goed onderwijsprogramma meer opbrengstgericht te werken, is de kwaliteit van leraren en schoolleiders van cruciaal belang. De Onderwijsraad adviseert daarom voor zowel leraren als schoolleiders bij- en nascholing verplicht te stellen. Daarbij zou het vooral moeten gaan om bij- en nascholing met betrekking tot de vakinhoud, de vakdidactiek en het leerproces van leerlingen in een specifiek leerdomein.¹⁸ Tevens stelt de raad voor het opleidingsniveau van leraren te verhogen. Voor nieuwe leraren in de onderbouw van het voortgezet onderwijs zou een opleiding op bachelorniveau de startkwalificatie moeten zijn. Binnen vijf jaar dienen ze een opleiding op masterniveau te hebben voltooid. De raad vindt dit van belang omdat onderwijsverbetering en opbrengstgericht werken vragen om een sterkere verbinding tussen praktijk en onderzoek. In een masteropleiding krijgen leraren een onderzoekende houding aangeleerd. Ze zijn daardoor beter in staat om hun onderwijs af te stemmen op de resultaten van hun leerlingen en daarbij gebruik te maken van wetenschappelijke inzichten.

Aanbeveling 4: waardeer getoonde kwaliteit

Wanneer kwaliteit op alle niveaus wordt gestimuleerd, leidt dit naar verwachting tot hogere prestaties. Om dit goed tot uitdrukking te laten komen is het van belang dat de doelstellingen hoog liggen en dat getoonde prestaties ook worden gewaardeerd. Daarbij gaat het zowel om prestaties van leerlingen die bijvoorbeeld meer doen dan het minimaal vereiste, als ook om excellente leraren en om prestaties van scholen die excellente resultaten behalen.

In de hierop volgende hoofdstukken wordt steeds één van deze maatregelen nader uitgewerkt. Bijlage 2 geeft een overzicht van de door de raad voorgestelde maatregelen op de korte en de langere termijn.

¹⁸ Veen, Meirink & Verloop, 2010.

De kwaliteit van het onderwijsprogramma is gebaat bij helderheid over te bereiken doelen en over de kennisinhoud. De raad stelt voor om scholen meer focus in het programma aan te laten brengen door leervorderingen in de doorstroomrelevante vakken aan het einde van het tweede leerjaar in kaart te brengen. Ook voor andere vakken bepleit de raad meer focus door het bepalen van een gemeenschappelijke kern. Een herziening van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs moet plaatsvinden in overleg met het vervolgonderwijs.

2 Aanbeveling 1: bevorder de kwaliteit van het onderwijsprogramma door meer focus

2.1 **Gebruik referentieniveaus normstellend voor de doorstroomrelevante vakken**

Om focus aan te brengen in het onderwijsprogramma pleit de raad voor heldere doelen waar scholen aan moeten voldoen. In eerdere adviezen bepleitte de raad hiervoor leerstandaarden te gebruiken voor de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde.¹⁹ Deze vakken zijn naar de mening van de raad voor alle leerlingen onmisbaar voor verdere studie, de arbeidsmarkt en participatie in de samenleving. De raad zet datzelfde pleidooi in dit advies voort en sluit daarbij aan bij de referentieniveaus voor taal en rekenen die momenteel in het onderwijs worden ingevoerd.²⁰ Daaraan zou de raad ook referentieniveaus voor Engels willen toevoegen, gebaseerd op het Europees referentiekader. Wanneer de referentieniveaus in het onderwijs gemeengoed worden, zal dit ertoe leiden dat scholen zich hier meer op zullen richten. Leraren kunnen er houvast aan ontnemen voor de doelen die ze met hun leerlingen willen bereiken.²¹ De eerste resultaten van het werken met referentieniveaus in het primair onderwijs bevestigen dit.²²

¹⁹ Onderwijsraad, 1999; Onderwijsraad, 2007d; Onderwijsraad, 2007b.

²⁰ Bron: <http://www.taalenrekenen.nl/referentiekader/>

²¹ Inspectie van het Onderwijs, 2010b; Inspectie van het Onderwijs, 2010a.

²² Vijfeijken, Smeets, Schilt-Mol, Driessen, Kat, e.a., 2010.

De referentieniveaus in het kort

De in 2010 wettelijk ingevoerde referentieniveaus geven voor taal en rekenen aan wat leerlingen op de overstapmomenten in ons onderwijssysteem minimaal moeten kennen en kunnen.²³ Ze zijn ingevoerd naar aanleiding van een advies van de commissie-Meijerink.²⁴ Er zijn vier niveaus, die min of meer overeenkomen met de belangrijke overstapmomenten in het onderwijs:

- niveau 1F: eind basisonderwijs;
- niveau 2F: eind vmbo/mbo 2;
- niveau 3F: eind havo 5 en mbo 4; en
- niveau 4F: vwo 6.

Naast deze F-niveaus (fundamentele niveaus) zijn er ook streefniveaus (1S tot en met 4S) gedefinieerd. Deze streefniveaus zijn niet in de wet vastgelegd en zijn meer richtinggevend bedoeld. Voor taal komen de streefniveaus overeen met het daarop volgende fundamentele niveau (1S is hetzelfde als 2F). Voor rekenen bevatten de streefniveaus ook verdergaande vaardigheden die voorbereiden op wiskunde. Het niveau 2F is aangeduid als het algemeen maatschappelijk functioneel niveau, het niveau waaraan elke Nederlander zou moeten voldoen.

Op dit moment is het hoogste, vierde niveau bij taal en rekenen nog niet volledig inhoudelijk uitgewerkt.²⁵ Voor taal gaat de uitwerking op dit moment tot niveau 4F en is niveau 4S niet uitgewerkt. Bij rekenen is er helemaal geen invulling gegeven aan het vierde niveau, omdat men dan geheel in het domein van de wiskunde komt.²⁶ Niveau 3S komt overeen met het rekendeel van het vak wiskunde A op de havo.

In de toekomst zullen de referentieniveaus onderdeel uitmaken van de zak-slaagregeling op het eind-examen. Voor taal gebeurt dit via het examen Nederlands, voor rekenen via een aparte rekentoets.

Bron: www.taalenrekenen.nl

Scholen bepalen het beheersingsniveau op doorstroomrelevante vakken einde tweede leerjaar

Om tussentijds de vinger goed aan de pols te houden, adviseert de raad dat scholen aan het einde van het tweede leerjaar voor alle leerlingen bepalen waar zij staan ten opzichte van de referentieniveaus van taal en rekenen, en op termijn ook van Engels. Hiermee krijgen zij tevens zicht op de leerwinst die leerlingen hebben geboekt in vergelijking met het einde van de basisschool. Een bijkomend effect is dat de referentieniveaus door de niveaubepaling ook voor docenten meer handen en voeten krijgen. Daarmee leidt de niveaubepaling tot extra aandacht voor deze leergebieden.

De tussentijdse niveaubepaling moet waar nodig leiden tot een bijstelling van het onderwijsprogramma voor (individuele) leerlingen. Wanneer een leerling onder het verwachte niveau presteert, besteedt de docent extra aandacht aan het behalen van dit niveau; wanneer een leerling boven het niveau presteert, krijgt hij een uitdagender leerstofaanbod (zie ook paragraaf 3.2).

Betrouwbare toets met diagnostisch karakter

Scholen maken hiervoor bij voorkeur gebruik van een betrouwbare, gevalideerde toets. Belangrijk is dat een dergelijke toets geschikt is om het beheersingsniveau van alle leerlingen te bepalen, óók van de meer getalenteerde leerlingen. De toets moet niet alleen meten of leerlingen

²³ Bron: <http://www.taalenrekenen.nl/referentiekader/>.

²⁴ Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.

²⁵ Voor taal dient niveau 4S uitgewerkt te worden en voor rekenen 4F en 4S.

²⁶ Stichting Leerplanontwikkeling, 2009.

een bepaald niveau halen, maar tevens hoever ze boven of onder dat niveau zitten. Alleen dan levert een toets voldoende gegevens voor een school om verbeteringen door te kunnen voeren.²⁷ De toets is nadrukkelijk *diagnostisch* van aard: hij is bedoeld voor gebruik binnen de school (verbeteringsperspectief).²⁸ Wel zal een toets ervoor zorgen dat scholen extra aandacht aan de hierin opgenomen vakken besteden.

De raad adviseert de minister om onder verantwoordelijkheid van het College voor Examenstoetsen te laten ontwikkelen. Dit zijn bij voorkeur adaptieve toetsen.²⁹ Daarnaast staat het (groepen van) scholen vrij om zelf een andere toets te (laten) ontwikkelen, waarbij uiteraard als voorwaarde geldt dat zo'n toets dan betrouwbaar en valide is.³⁰

Keuzes verantwoord aan Inspectie

De resultaten van de diagnostische toets maken geen deel uit van de opbrengstenkaart van de Inspectie. Scholen verantwoord alleen dát zij het beheersingsniveau van leerlingen op de doorstroomrelevante vakken aan het einde van leerjaar twee bepalen en op welke manier zij dat doen. Ook verantwoord scholen hoe zij de resultaten van deze bepaling gebruiken in keuzes rondom leerstofaanbod, leertijd en instructie. Scholen zijn vanzelfsprekend vrij om toetsresultaten (op groeps- of schoolniveau) zelf naar buiten te brengen, bijvoorbeeld richting de ouders of in de schoolgids.

Geen verplichte toets, volg en evalueer ontwikkelingen in veld

De raad pleit ervoor om gedurende de komende vijf jaar ervaring op te doen met deze tussentijdse, diagnostische toetsen. De effecten ervan kunnen dan zorgvuldig in kaart gebracht worden: genereren deze toetsen voor scholen voldoende diagnostische meerwaarde, zijn er ongewenste neveneffecten? Daarmee kunnen uitspraken over een werkzaam arrangement gedaan worden. Op basis hiervan kan al dan niet besloten worden tot invoering van een verplichte, landelijke uniforme toets aan het einde van het tweede leerjaar.³¹

Voldoende leertijd voorwaarde voor goede prestaties

Afhankelijk van de schoolpopulatie zullen de te verwachten prestaties tussen scholen verschillen. Scholen beginnen namelijk vanuit verschillende uitgangsposities, samenhangend met de resultaten die leerlingen behalen in het basisonderwijs. Om prestaties te realiseren die passen bij de schoolpopulatie is voldoende leertijd voor de doorstroomrelevante vakken een eerste voorwaarde. De raad is geen voorstander van het voorschrijven van onderwijstijd voor Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van scholen om voldoende tijd voor deze vakken in te ruimen. Wat telt zijn de leerprestaties van leerlingen. De referentieniveaus geven scholen hiervoor houvast. De raad acht het echter niet waarschijnlijk dat scholen met minder dan circa een derde van de beschikbare onderwijstijd hun leerlingen tot maximale leerprestaties zullen brengen in de doorstroomrelevante vakken.

²⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2010b.

²⁸ Onderwijsraad, 2009b; Onderwijsraad, 2009a.

²⁹ Adaptief toetsen houdt in dat de moeilijkheid van de toets wordt aangepast aan het niveau van de leerling zoals dat blijkt uit de tot dan toe gemaakte opgaven. Adaptief toetsen is alleen goed mogelijk met digitale toetsen. Het vereist bovendien de mogelijkheid om te putten uit een rijk gevulde toetsitembank. Op dit moment zijn er nog geen werkelijk adaptieve toetsen.

³⁰ Hiervoor kan een toets bijvoorbeeld door de COTAN worden gevalideerd.

³¹ Onderwijsraad, 2009a; Onderwijsraad, 2009b

Bepaal voor de andere vakken en leergebieden de gemeenschappelijke kennisbasis

Voortgezet onderwijs leidt niet alleen op voor vervolgonderwijs en/of arbeidsmarkt, maar is bovenal ook de plek waar jongeren een brede kennisbasis opdoen en gevormd worden in persoonlijk en maatschappelijk opzicht. Juist die aandacht voor een brede ontwikkeling maakt dat jongeren die de school verlaten goed toegerust zijn om te participeren in de samenleving.

Ook scholen en schoolleiders hechten aan de bredere taak van de school, zo blijkt uit alle reacties die de Onderwijsraad heeft ontvangen op het door de minister aangekondigde actieplan. Schoolleiders onderschrijven het belang van meer aandacht voor taal en rekenen, maar waarschuwen voor een mogelijke verschraling van het onderwijsprogramma. Zo'n 'schraal' programma biedt juist ook voor meer getalenteerde leerlingen onvoldoende uitdaging.

Vier onmisbare clusters vakken

De Onderwijsraad heeft eerder gewezen op de noodzaak van een brede ontwikkeling van leerlingen. In aanvulling op de doorstroomrelevante vakken gaat het daarbij om vier vakkenclusters die volgens de raad onmisbaar zijn voor een goede voorbereiding van leerlingen op de samenleving. Dit zijn:

- een cluster natuurwetenschappelijke vakken (natuurkunde, scheikunde, biologie en techniek);
- een cluster moderne vreemde talen;
- een cluster sociaalculturele vakken bestaande uit geschiedenis/staatsinrichting, aardrijkskunde, economie en kunstvakken; en
- een cluster van aanbod gericht op persoonlijke vorming en lichamelijke opvoeding; hieronder vallen ook activiteiten in het kader van burgerschap, huiswerk-/ studiebegeleiding, loopbaanoriëntatie en -begeleiding, mentoraat en 'advanced skills'.

Geen aparte status voor science

De Onderwijsraad onderschrijft het maatschappelijk belang dat de minister ziet voor de natuurwetenschappelijke vakken (science). In de huidige samenleving heeft iedereen natuurwetenschappelijke bagage nodig. Hij is echter niet van mening dat science een wezenlijk andere status zou moeten hebben dan vakken als geschiedenis of de moderne vreemde talen. Ook deze clusters van vakken zijn zoals gezegd onmisbaar voor leerlingen.

Het leergebied science moet in de onderbouw van het voortgezet onderwijs voor leerlingen op een aantrekkelijke en relevante wijze worden vormgegeven. Op die manier kan worden bewerkstelligd dat meer leerlingen kiezen voor biologie, natuurkunde en scheikunde als eind-examenvak. De examenprogramma's waarborgen de kwaliteit van het vakonderwijs en zorgen voor een goede aansluiting met het vervolgonderwijs.

Gemeenschappelijke kennisbasis vaststellen en periodiek herijken

Scholen hebben baat bij helderheid over te bereiken doelen en de kennisinhoud die in het onderwijs aan bod moet komen.³² De overheid heeft als taak hen deze duidelijkheid te bieden. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat landen die succesvol werken aan betere leerprestaties, in alle gevallen maatregelen nemen gericht op onderhoud en herziening van het onderwijsprogramma en het stellen van doelen.³³ Uit een analyse van de SLO (Stichting Leerplanontwikkeling Nederland) in opdracht van het Ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur

³² Zie Onderwijsraad, 2001; Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad, 2008a; Onderwijsraad, 2008b.

³³ Zie Barber, Chijioke & Mourshed, 2011; Organisation for Economic Coordination and Development, 2010b.

en Wetenschap) blijkt dat de huidige kerndoelen voor scholen en docenten onvoldoende richtinggevend zijn.

Voor de eerste drie van de genoemde vakkenclusters adviseert de raad daarom in samenspraak met leraren en vakinhoudelijke verenigingen een gemeenschappelijke kennisbasis vast te stellen. Welke doelen en welke inhoud dienen bij elk vak aan bod te komen?³⁴ Deze uitwerkingen zullen uiteraard verschillen per schooltype. Een dergelijk uitwerkingsproces zal zeer waarschijnlijk leiden tot aanpassing en mogelijk ook versobering van de huidige kerndoelen onderbouw. De vastgestelde kennisbases bieden scholen richting bij het inrichten van hun onderwijsprogramma voor deze vakken. Naast de gezamenlijk vastgestelde kennisbases kunnen scholen zich profileren met eigen keuzes. Daarmee kunnen ze aansluiten op specifieke behoeften en verwachtingen van hun leerlingenpopulatie.

De vastgestelde doelen en inhoud zouden periodiek herijkt moeten worden.³⁵ Gedacht kan worden aan 'klein onderhoud' eens in de vijf jaar en 'groot onderhoud' eens in de tien jaar. Klein onderhoud vindt bijvoorbeeld plaats als maatschappelijke ontwikkelingen en/of resultaten van monitoringstudies daartoe aanleiding geven. Groot onderhoud eens in de tien jaar is bedoeld om zaken meer fundamenteel tegen het licht te houden en te herzien, tegen de achtergrond van ontwikkelingen in de vakdisciplines.

Daarnaast aandacht voor persoonlijke vorming en advanced skills

Burgerschapsvorming behoort tot de wettelijke opdracht aan scholen. De raad vindt het wenselijk om ook hiervoor een kleine, voor iedereen gelijke kern vast te stellen. Daaromheen kunnen scholen zelf hun burgerschapsonderwijs inrichten, al naargelang de eigen levensbeschouwelijke grondslag en de leerlingenpopulatie.³⁶

Wat de andere onderdelen uit het vierde vakkencluster betreft laten diverse studies zien dat deze in belangrijke mate mede bepalend zijn voor de leerprestaties en voor succesvolle deelname aan vervolgopleiding, arbeidsmarkt en samenleving.³⁷ Landen of regio's die hoge leerprestaties behalen, besteden in hun onderwijs nadrukkelijk aandacht aan advanced skills als leerstrategieën en persoonlijke effectiviteit, probleemoplossend vermogen, creatief denken en het kunnen toepassen van geleerde (schoolse) kennis en vaardigheden in de praktijk.³⁸

Momenteel besteden de meeste scholen op diverse manieren aandacht aan deze vaardigheden: bijvoorbeeld door middel van loopbaanoriëntatie en -begeleiding, studie- en huiswerkbegeleiding, praktijkopdrachten en stages. Vaak komt aandacht hiervoor ook bij andere vakken aan de orde. Tegelijk worstelen veel scholen met de vraag hoe zij vaardigheden als plannen en reflecteren kunnen aanleren en versterken. Het zou goed zijn meer zicht te krijgen op hoe scholen hieraan doelgericht en effectief aandacht kunnen besteden.

³⁴ Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad, 2009c.

³⁵ Onderwijsraad, 2005; Onderwijsraad, 2007d; Onderwijsraad, 2009c.

³⁶ Onderwijsraad, 2009c.

³⁷ Uit de laatste PISA-resultaten blijkt dat de prestaties op leesvaardigheid in belangrijke mate worden bepaald door het beheersen van leerstrategieën die in staat stellen een gelezen tekst goed te begrijpen en samen te vatten. Zie Organisation for Economic Coordination and Development, 2010a.

³⁸ Organisation for Economic Coordination and Development, 2010c.

Scholen houden regie bij maatschappelijke taken

Focus in het onderwijsprogramma houdt volgens de raad tevens in dat scholen zich zelfbewust opstellen als het gaat om het ingaan op maatschappelijke vragen en verwachtingen. Niet alle lespakketten en maatschappelijke thema's zijn voor alle scholen relevant. Tegelijk geldt ook: dat wat voor de ene school voorwaardelijk is om te kunnen lesgeven, is voor een andere school een overbodige taak. De raad heeft eerder gesteld dat scholen voor de nadere invulling van hun maatschappelijke taken zelf keuzes zouden moeten maken, op basis van hun eigen visie en op basis van de behoeften en verwachtingen van hun leerlingen en ouders.³⁹ Ze werken daarvoor samen met zelfgekozen partners in hun directe omgeving, met andere scholen, en met bedrijven en maatschappelijke instellingen.

Ook de inzet van uitgebreid onderwijs kan een rol spelen bij het inspelen op maatschappelijke vragen en verwachtingen.⁴⁰ Scholen kunnen partners uitnodigen of in staat stellen tot het organiseren van extra onderwijsaanbod, zowel onder als buiten schooltijd. Dit uitgebreid onderwijs biedt tevens mogelijkheden voor het realiseren van extra uitdagend aanbod voor de meer getalenteerde leerlingen.

2.3 Herzie inrichting bovenbouw in samenspraak met het vervolgonderwijs

Programma bovenbouw havo/ vwo: herziening profielen?

De minister verzoekt in haar adviesaanvraag de raad aandacht te besteden aan de huidige vier profielen in de bovenbouw havo/vwo. De minister overweegt de vier profielen terug te brengen naar twee. De keuze voor twee profielen vergemakkelijkt de organiseerbaarheid van het onderwijs door scholen en kan daarmee efficiencywinst opleveren. Bovendien wordt onnodige 'keuzestress' bij leerlingen voorkomen.

De raad is van mening dat eventuele herziening van de profielen vraagt om een zorgvuldige evaluatie van de voor- en nadelen van de huidige inrichting van het voortgezet onderwijs. In het bijzonder moet nauwe afstemming met het vervolgonderwijs plaatsvinden.

Al eerder is door de profielcommissies onder leiding van de heer Veldhuis (2007) voorgesteld om geleidelijk over te stappen naar twee profielen, een natuurprofiel en een maatschappijprofiel, waarbinnen nog wel nadere differentiaties mogelijk zijn.⁴¹ Het advies van de profielcommissies verdient volgens de raad nadere aandacht.

In de discussie over de herziening van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs (havo/ vwo) wil de raad nadrukkelijk de mogelijkheid van het volledig afschaffen van de profielen betrekken. De aansluiting van het voortgezet onderwijs op het vervolgonderwijs kan wellicht voldoende gewaarborgd worden op basis van de doorstroomrelevante vakken Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde.⁴²

³⁹ Onderwijsraad, 2008a.

⁴⁰ Onderwijsraad, 2010b.

⁴¹ Deze commissies kregen in 2004 de opdracht om de minister van OCW te adviseren over de verdere inhoudelijke ontwikkeling en de vernieuwing van de profielen op de langere termijn. De commissies brachten eind 2006 een ontwerpadvies uit, waarover vervolgens uitgebreid is gediscussieerd met het veld. In 2007 volgde een eindadvies waarin werd gepleit voor twee profielen: een natuurprofiel en een maatschappijprofiel, met daarbinnen wel nadere richtingen en keuzemogelijkheden. Om de brede algemene ontwikkeling van alle leerlingen te versterken zou voor alle leerlingen een substantieel maatschappijvak moeten worden ingevoerd, en voor de leerlingen die kiezen voor het maatschappijprofiel een substantieel natuurvak, in beide gevallen ook met een centraal examen.

⁴² Onderwijsraad, 2010b.

In een komend advies zal de raad uitgebreider ingaan op de inrichting van de bovenbouw havo/vwo en op de vraag of herziening hiervan nodig en gewenst is. Daarbij zal de raad in ieder geval aandacht besteden aan:

- de doorstroomvakken in alle profielen/vakkenpakketten, waarbij ervoor gezorgd wordt dat wiskunde voor alle leerlingen een voldoende diepgaand karakter heeft; en
- de organiseerbaarheid en flexibiliteit van de huidige profielenstructuur.

Ook bovenbouwprogramma vmbo verdient nadere doordenking

In het bovenbouwprogramma van het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs) is sprake van een veelheid aan keuzes. Daarom zou ook de inrichting van de bovenbouw van het vmbo opnieuw moeten worden bekeken om een goede aansluiting met het middelbaar beroepsonderwijs te waarborgen. Vanwege het belang van de doorstroomvakken (Nederlands, Engels en rekenen/wiskunde) zouden deze vakken ook in het vmbo een vast onderdeel moeten zijn van het bovenbouwprogramma. Voor de beroepsgerichte leerwegen in het vmbo heeft de raad daarbij in eerdere adviezen voorgesteld Engels te vervangen door het beroepsgerichte vak. Een vraag die bij herziening van het bovenbouwprogramma in het vmbo sterk speelt, is hoe breed of smal het programma zou moeten zijn.

Opbrengstgericht werken leidt tot betere prestaties van leerlingen. Daarom is het van belang de inspanningen om tot een meer opbrengstgerichte cultuur te komen onverminderd voort te zetten. Een leerlingvolgsysteem en goede benchmarks voor scholen zijn volgens de raad daarbij onmisbaar.

3 Aanbeveling 2: bevorder de kwaliteit van de school door inzet op opbrengstgericht werken

3.1 Scholen volgen gericht vorderingen van leerlingen

Opbrengstgericht werken leidt tot hogere prestaties van leerlingen.⁴³ Opbrengstgericht werken wil zeggen: systematisch en doelgericht werken aan zo goed mogelijke leerlingprestaties, waarbij het vooral gaat om het doorlopen van alle stappen van de evaluatieve cyclus.⁴⁴ Het hebben van een richtinggevend onderwijsprogramma zoals dat in het vorige hoofdstuk is besproken, is dan ook een noodzakelijke voorwaarde om opbrengstgericht aan leervorderingen te kunnen werken.

Opbrengstgericht werken gaat verder dan het regelmatige toetsen van leerlingprestaties. Het houdt ook in dat er zicht is op het onderwijsproces in de klas, bijvoorbeeld door gebruik te maken van klassenobservaties en vormen van onderling leren en kennisuitwisseling van leraren. Een leerlingvolgsysteem is onmisbaar voor opbrengstgericht werken. De Onderwijsraad is dan ook van mening dat alle scholen over een systeem zouden moeten beschikken om de vorderingen van leerlingen te volgen. Welk systeem zij hiervoor gebruiken is aan de scholen zelf. Van belang is wel dat diagnostische toetsen en de voorgestelde niveaubepaling ten opzichte van de referentieniveaus aan het einde van leerjaar twee hier een plaats in krijgen.

Het streven om te werken aan een meer opbrengstgerichte cultuur kan op veel draagvlak rekenen bij de scholen. De sectororganisaties hebben in de afgelopen jaren ook zelf initiatieven daartoe genomen, bijvoorbeeld door het project *Vensters voor Verantwoording*.⁴⁵ Het is zaak om de kansen die deze ontwikkelingen bieden zo goed mogelijk te benutten.

Ondersteuning voor scholen en docenten in gebruik diagnostische gegevens

In het vorige hoofdstuk is betoogd dat leraren de uitkomsten van de niveaubepalingen zouden moeten gebruiken voor het afstemmen van het onderwijs op de individuele beheersingsniveaus van leerlingen. Ook de andere gegevens uit het leerlingvolgsysteem kunnen op deze

⁴³ Barber, Chijjoke & Mourshed, 2011; Organisation for Economic Coordination and Development, 2010b; Scheerens, 2007; Scheerens, Luyten & Ravens, 2011b; Inspectie van het Onderwijs, 2010b.

⁴⁴ De evaluatieve cyclus bestaat uit vijf stappen: 1. vastleggen van doelen en standaarden; 2. verzamelen van informatie; 3. registreren van vorderingen; 4. interpreteren van vorderingen; 5. nemen van beslissingen. Zie Ledoux, Blok, Boogaard & Krüger, 2009.

⁴⁵ Zie www.venstersvoorverantwoording.nl.

manier worden gebruikt. Zicht op het individuele niveau van een leerling dient consequenties te hebben voor het leerstofaanbod en de hoeveelheid leertijd die een leerling wordt geboden. Leerlingen die nog een grote stap voorwaarts te maken hebben, kan extra leerstofaanbod en meer leertijd, eventueel ook buiten schooltijd, worden gegeven. Leerlingen die de stof al op een hoog niveau beheersen kan extra uitdaging geboden worden.

Dat houdt wel in dat gezorgd moet worden voor voldoende ondersteuning voor scholen en docenten in het gebruik van diagnostische toetsen en andere gegevens uit een leerlingvolgsysteem.⁴⁶ Onderzoek verricht onder leerkrachten in het primair onderwijs laat echter zien dat veel leerkrachten moeite hebben met het analyseren van toetsresultaten en het trekken van conclusies daaruit voor hun onderwijs.⁴⁷ Voor leraren in het voortgezet onderwijs ligt dit naar alle waarschijnlijkheid niet anders. Op minder dan de helft van de scholen is de afstemming van het didactisch handelen op verschillen tussen leerlingen als voldoende beoordeeld.⁴⁸

Uiteindelijk veronderstelt het opbrengstgericht werken een onderzoekende en onderzoeksmatige houding bij leraren. Zij moeten in staat zijn om op basis van de opbrengstgegevens van leerlingen de juiste conclusies te trekken voor het leerstofaanbod.

3.2 Jaarlijkse landelijke peiling doorstroomrelevante vakken als benchmark

Om opbrengstgericht te kunnen werken zijn goede benchmarks onmisbaar. Deze leveren scholen informatie over waar andere scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie op dit gebied staan. Daarom beveelt de raad aan om jaarlijks een landelijke peiling te organiseren naar het beheersingsniveau van leerlingen aan het eind van het tweede leerjaar op de doorstroomrelevante vakken (Nederlands, Engels, rekenen/wiskunde).

Peiling levert ook informatie voor monitoring op stelselniveau

De minister kan de resultaten van deze peiling gebruiken om op stelselniveau de onderwijsopbrengsten in de doorstroomrelevante vakken te monitoren. De landelijke peiling vindt plaats met behulp van één landelijke, uniforme toets, die binnen een bepaald tijdsbestek volgens vaste procedures wordt afgenomen. Hiervoor kan de toets worden gebruikt die de minister voor het monitoren van de leervorderingen heeft laten ontwikkelen (zie aanbeveling 1). Voor de landelijke peiling wordt gebruikgemaakt van een steekproef, bijvoorbeeld bij 20% van de scholen. De steekproef wordt zo opgezet dat elke school eens in de vijf jaar meedoet aan de peiling.⁴⁹

De gegevens van de nationale peiling kunnen een cruciale rol spelen bij onderzoek en ontwikkeling van onderwijs. Er kunnen vergelijkingen worden gemaakt tussen scholen met uiteenlopende leermethodes en het is ook een belangrijk ijkpunt voor veldexperimenten in het onderwijs.⁵⁰ Net als bij PISA zouden de resultaten beschikbaar moeten zijn voor wetenschappelijk onderzoek. De opzet van de peiling zou dan ook zodanig moeten zijn dat hij voor onder-

⁴⁶ Rosenkvist, 2010.

⁴⁷ Meijer, Ledoux & Elshof, 2011.

⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs, 2010a.

⁴⁹ Door in de steekproef met varianten van toetsen te werken, kan bovendien meer gedetailleerde informatie op systeemniveau worden gekregen over het beheersingsniveau van leerlingen op meer specifieke kennisonderdelen (vergelijk het bestaande peilingsonderzoek voor het primair onderwijs – PPO).

⁵⁰ Zie Onderwijsraad, 2010a.

zoekdoeleinden geschikt is. Naast een dergelijke jaarlijkse peiling wijst de raad op het belang van longitudinaal cohortonderzoek zoals COO^{L5-18} (Cohortonderzoek onderwijsloopbanen).

3.3 Gebruik referentieniveaus om ambitieus onderwijs te stimuleren

Op dit moment worden referentieniveaus met name gebruikt om een minimumniveau te waarborgen. De referentieniveaus lenen zich echter ook uitstekend voor het stimuleren van ambitieus onderwijs. De door de raad voorgestelde benchmark levert scholen informatie op hoe zij op het gebied van de referentieniveaus presteren ten opzichte van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Dit kan scholen ertoe aanzetten om alle leerlingen maximaal te laten presteren. De minister kan dit bevorderen door ook de streefqualiteiten van de referentieniveaus wettelijk vast te leggen. Dit laat zien dat prestaties hoger dan de basiskwaliteit worden gewaardeerd. Met behulp van de referentieniveaus kunnen scholen goed bepalen welke leerstof zij leerlingen kunnen aanbieden die bovengemiddeld goed presteren.

Om deze uitdaging ook voor de goed presterende leerlingen in havo en vwo te bieden, is het nodig om in overleg met het vervolgonderwijs doelen voor de hoogste niveaus uit te werken (4S voor taal en 4F en 4S voor rekenen). Het hoogste uitgewerkte niveau voor rekenen (3S) ligt op dit moment op het niveau van het rekenen benodigd voor wiskunde A op de havo. Het vierde niveau voor rekenen zou volgens de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen volledig op het gebied van de wiskunde komen te liggen.⁵¹ Dat betekent dat de referentieniveaus rekenen met invoering van een vierde niveau feitelijk referentieniveaus rekenen/wiskunde worden. In overleg met het vervolgonderwijs, de exacte opleidingen, kan worden bekeken of het zinvol is om hieraan nog een vijfde niveau toe te voegen.

⁵¹ Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2008.

De sleutel voor het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs ligt bij leraren en schoolleiders. Opbrengstgericht werken, differentiëren tussen leerlingen en goed gebruikmaken van diagnostische gegevens vraagt om hooggekwalificeerd onderwijspersoneel. De raad stelt dan ook voor om bij- en nascholing verplicht te stellen en alle nieuwe leraren op te leiden tot masterniveau.

4

Aanbeveling 3: versterk kwaliteit en professionaliteit van leraren en schoolleiders

4.1 Een beroepsregister voor leraren met verplichte bij- en nascholing

Uit onderzoek is bekend dat de kwaliteit van docenten de belangrijkste beïnvloedbare factor is voor de kwaliteit van onderwijs.⁵² Meta-analyses van onderwijseffectiviteitsonderzoek laten zien dat beleidsmaatregelen die van invloed zijn op microniveau, dat wil zeggen op het primaire proces (leren en onderwijzen), het grootste effect hebben.⁵³ Dat kan onder meer via beleid op het gebied van scholing en professionalisering van leraren. Daarnaast besteden landen en regio's die hoge leerprestaties behalen, veel aandacht aan de kwaliteit van leraren en schoolleiders.⁵⁴ Om deze redenen ziet de raad versterking van de kwaliteit en professionaliteit van onderwijspersoneel als de sleutel voor het verhogen van de leerprestaties.

Verlies bevoegdheid bij niet voldoen aan scholingseisen

De Onderwijsraad pleit er daarom voor dat er nu werk wordt gemaakt van de invoering van een beroepsregister met daaraan gekoppelde verplichte bij- en nascholing. Daarbij zou het vooral moeten gaan om bij- en nascholing die ingaat op ondervonden problemen van leraren met betrekking tot de vakinhoud, de vakdidactiek en het leerproces van leerlingen in een specifiek leerdomein. Andere belangrijke aandachtspunten bij deze bij- en nascholing zijn: een focus op actief en onderzoekend leren, in de zin van het zelf analyseren van problemen en construeren van oplossingen in verband met de lespraktijk, en samen leren met collega's. Voor effectieve bij- en nascholing zijn voorts een substantiële hoeveelheid tijd en samenhang met het schoolbeleid van belang.⁵⁵

Qua omvang van de nascholingseisen denkt de raad aan minimaal de in de cao verplichte 10% van de aanstelling. Een leraar die niet voldoet aan de scholingseisen uit het register verliest daarmee ook zijn bevoegdheid. Aan een dergelijk lerarenregister wordt al sinds 2007 gewerkt, het is zaak de ingezette beweging nu door te zetten.⁵⁶

52 Hattie, 2009; Auguste, Kihn & Miller, 2010.

53 Scheerens, Luyten & Ravens, 2011b.

54 Organisation for Economic Coordination and Development, 2010b.

55 Veen, Meirink & Verloop, 2010.

56 Zie bijvoorbeeld: <http://www.lerarenweb.nl/lerarenweb-lerarenregister.html>.

De raad vindt verplichte bij- en nascholing van belang omdat leraren moeten beschikken over uitstekende vak kennis en pedagogisch-didactische bekwaamheden om hoge leerprestaties voor al hun leerlingen te realiseren. Voor kwalitatief hoogstaand onderwijs is het vooral belangrijk dat leraren beschikken over een breed repertoire aan onderwijsstrategieën, in staat zijn tot goed klassenmanagement en welbewuste keuzes kunnen maken als het gaat om leerstofaanbod, instructie en didactische werkvormen, rekening houdend met de capaciteiten en het niveau van de leerlingen. Dit veronderstelt tevens dat zij in staat zijn tot opbrengstgericht werken, waaronder het gericht gebruiken van evaluatie en feedback (zie ook aanbeveling 2). Veel leraren slagen er op dit moment nog onvoldoende in om rekening te houden met verschillen tussen leerlingen bij de verwerking van leerstof. In het voortgezet onderwijs heeft de helft van de leraren hier problemen mee.⁵⁷

4.2 Alle nieuwe leraren opleiden tot masterniveau

Alle nieuwe leraren in het voortgezet onderwijs zouden in de nabije toekomst op masterniveau moeten zijn opgeleid. Dit geldt óók voor leraren die lesgeven in de onderbouw havo/vwo en leraren in het vmbo.⁵⁸ Daarbij ziet de Onderwijsraad een lerarenopleiding op bachelorniveau als een startkwalificatie. Binnen de eerste vijf jaren na het behalen van deze startkwalificatie (en daarmee zijn registratie in het lerarenregister) volgt de docent een postinitiële opleiding op masterniveau in het kader van zijn scholingsverplichtingen voor het lerarenregister.⁵⁹ Na vijf jaar is herregistratie alleen met een masterdiploma mogelijk. Bij de te volgen master kan het zowel gaan om een vakinhoudelijke als om een educatieve master, en om een professionele master (hoger beroepsonderwijs) dan wel een academische master (wetenschappelijk onderwijs).

Masteropleiding bevordert opbrengstgericht werken

De reden dat de Onderwijsraad groot belang hecht aan een masteropleiding voor alle docenten is dat doelgericht werken aan verhoging van leerprestaties (opbrengstgericht werken) vraagt om een betere verbinding tussen onderzoek en praktijk.⁶⁰ Leraren moeten onderzoeksresultaten in de dagelijkse onderwijspraktijk kunnen vertalen naar hun werk met leerlingen, onderzoeksvragen kunnen stellen en op basis van toetsgegevens hun onderwijs kunnen aanpassen aan het niveau dat voor de verschillende leerlingen in de klas noodzakelijk is. Zoals in de vorige paragraaf is gesteld hebben leraren hier vaak nog moeite mee. Daarbij gebruik kunnen maken van wetenschappelijke inzichten bevordert de kwaliteit van het onderwijs verder. Dit zijn bij uitstek vaardigheden die in een masteropleiding aangeleerd worden. Daarnaast biedt het volgen van een masteropleiding naast het dagelijkse werk beginnende docenten een professioneel platform om zaken rondom onderwijsverbetering ook buiten de eigen school aan de orde te stellen.

57 Inspectie van het Onderwijs, 2010a.

58 De raad kan zich voorstellen dat er uitzonderingen mogelijk zijn voor sommige docenten in de beroepsgerichte vakken.

59 Uiteraard kan een leraar ook meteen met een masterniveau in het onderwijs beginnen. Dan gelden de normale bij- en nascholingsverplichtingen.

60 Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen, 2011.

Bestuur en schoolleiding hebben een belangrijke stimulerende en faciliterende rol bij het verhogen van de leerprestaties. Zij kunnen op basis van behaalde leerprestaties van de school of de afdeling als geheel sturen in scholing en deskundigheidsbevordering. Zij kunnen ervoor zorgen dat excellente leraren breder worden benut binnen de school.⁶¹ Het bewerkstelligen van betere leerprestaties vraagt om onderwijskundig leiderschap. Dit houdt in: in staat zijn ervoor te zorgen dat er een gedeelde visie is op de doelen en missie van de school, zorgen voor een taakgericht leerklimaat binnen de school en leidinggeven aan het onderwijskundige domein binnen de school, het leerplan en het geven van onderwijs door leraren.⁶²

Professionalisering ook voor schoolleiders

Om deze zaken te faciliteren moeten ook schoolleiders in staat zijn om goed met opbrengstgegevens om te gaan en moeten ze de link tussen onderwijs en onderzoek op een productieve manier kunnen leggen. De raad vindt daarom dat er bekwaamheidseisen moeten komen voor schoolleiders in het voortgezet onderwijs. Een dergelijk traject is voor schoolleiders in het primair onderwijs reeds in gang gezet. Naar de mening van de raad zijn bekwaamheids- en nascholingsseisen van schoolleiders onderdeel van een in te richten schoolleidersregister.

Stimuleren tot professionele leergemeenschappen

Een belangrijke taak voor bestuur en schoolleiding ligt in het omvormen van de school en teams van leraren in de richting van een lerende organisatie: een plek waar niet alleen leerlingen, maar ook leraren leren.⁶³ Daarmee wordt een school een zogenaemde professionele leergemeenschap.⁶⁴

Op basis van empirisch onderzoek zijn vijf kenmerken van professionele leergemeenschappen te noemen: 1) leraren nemen deel aan een professionele dialoog over belangrijke onderwerpen van hun werk; 2) leraren bezoeken elkaars lessen om elkaar feedback te geven; 3) leraren werken samen; 4) er is een gedeelde visie onder leraren op de missie van de school en hoe die te bereiken; en 5) er is een gedeelde focus op het leren van leerlingen en een gedeelde verantwoordelijkheid voor leerlingssucces. De effecten van een professionele leergemeenschap op leerprestaties van leerlingen zijn weliswaar uiteenlopend en meestal klein, maar wel positief.⁶⁵ Daarnaast dragen leergemeenschappen bij aan de professionele ontwikkeling van leraren. Een goed voorbeeld in dit kader zijn de 'academies' die verschillende grote schoolbesturen hebben opgericht, waar scholen terecht kunnen met hun eigen leervragen.

61 Zie hierover meer in te verschijnen advies van de Onderwijsraad over excellente leraren.

62 Scheerens, Hendriks & Steen, 2011a.

63 De Vries e.a., 2010.

64 Lomos, Hofman & Bosker, 2010.

65 Lomos, Hofman & Bosker, 2010.

Wanneer in de hele keten gewerkt wordt aan hoge kwaliteit, komt dit het totale ambitieniveau van het onderwijs ten goede. Zowel leerlingen als docenten en schoolleiders moeten er baat bij hebben om boven zichzelf uit te stijgen. Dit hoofdstuk stelt een aantal maatregelen aan de orde om hoge ambities en de bijbehorende prestaties te stimuleren.

5 Aanbeveling 4: waardeer getoonde kwaliteit

5.1 Waardeer prestaties van leerlingen

Onderwijs is gebaat bij hoge, aanmoedigende verwachtingen.⁶⁶ Hoge verwachtingen van leraren resulteren in een hogere inzet en motivatie van leerlingen en daarmee in hogere prestaties.⁶⁷ Het werken vanuit hoge verwachtingen betekent: prestatiegerichtheid, vertrouwen en geloof in eigen kunnen.⁶⁸ Prestatiegerichtheid wil hier zeggen hoge doelen stellen en streven naar excellente prestaties. Het is de pressie van de school gericht op beter willen presteren. Vertrouwen houdt in dat de leraren de overtuiging hebben dat alle leerlingen kunnen leren en een zeker prestatieniveau kunnen halen. Daarvoor is het tevens nodig dat leraren geloof hebben in hun eigen kunnen en in het feit dat zij verschil maken voor leerlingen. Dankzij de inzet en hulp van de leraar gaat een leerling (meer) leren en raakt hij of zij gemotiveerd om zich zo goed mogelijk in te spannen en zo nodig ook meer en langer dan een 'gemiddelde' leerling. Alleen dan slagen alle leerlingen erin het gestelde hoge doel te bereiken.

Het hebben van hoge verwachtingen dient samen te gaan met het waarderen van de geleverde prestaties. Voor leerlingen telt op dit moment alleen of zij zijn geslaagd of niet; los van de eigen ambitie zijn er weinig externe stimulansen om het diploma met hoge cijfers of extra vakken te behalen. Om een cultuur van excellentie te bevorderen is het zaak om leerlingen sterker tot een ambitieuze instelling te prikkelen. De raad ziet daarvoor een aantal mogelijkheden.

Stimuleer afsluitingen in extra vakken en op hoger niveau

Scholen kunnen meer stimuleren dat leerlingen extra vakken volgen of vakken op een hoger niveau afsluiten. Dit is weliswaar op dit moment al mogelijk – een leerling op het havo kan bijvoorbeeld een of enkele vakken op vwo-niveau afsluiten – maar vindt niet op grote schaal plaats. Ook zou het – in overleg met het hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs – mogelijk moeten zijn om vakken al op een verdergaand niveau te volgen.

Daarnaast adviseert de raad dat leerlingen die extra vakken willen volgen, ook wanneer deze door roostertechnische beperkingen niet kunnen worden ingeroosterd, in ieder geval deel kunnen nemen aan het examen. Op diverse scholen is het al mogelijk dat leerlingen meer vak-

⁶⁶ Wieringen, 2011; {Arnold, 2006 #2}.

⁶⁷ Zie Boer, Bosker & Werf, 2010.

⁶⁸ Hoy, Tarter & Woolfolk, 2006; Raban, 2010.

ken volgen dan er kunnen worden ingeroosterd. Zij moeten dan zelf keuzes maken wanneer zij aan de lessen van verschillende vakken deelnemen. De vakken worden in principe afgesloten met zowel een schoolexamen als een centraal examen. Scholen zouden dit verder moeten stimuleren.

Wanneer het niet mogelijk blijkt om leerlingen deel te laten nemen aan het schoolexamen – bijvoorbeeld wanneer een school in een krimpgebied niet in staat is om alle vakken aan te bieden – zou het ook mogelijk moeten zijn om alleen deel te nemen aan het centraal examen. Van deze vakken krijgen leerlingen een aparte aantekening op hun diploma. Ze hebben immers alleen het centraal examen en niet het schoolexamen afgelegd.

Waardeer extra prestaties op diplomasupplement

Wanneer leerlingen extra inzet tonen of extra prestaties leveren, moeten scholen dat kunnen vermelden op een diplomasupplement. Dergelijke prestaties zijn bijvoorbeeld extra activiteiten op een technasium of deelname aan een pre university college.

Diploma's met vermelding cum laude

Een laatste optie is om scholen de mogelijkheid te geven om de aantekening cum laude aan een diploma toe te voegen. Er zouden dan wel vooraf landelijke afspraken gemaakt moeten worden voor de hele sector over wat er voor een dergelijke aantekening nodig is. Een dergelijke aantekening heeft weliswaar geen civiel effect, maar kan voor leerlingen wel een extra stimulans zijn om net dat stapje extra te doen.

5.2 Waardeer prestaties van docenten

Leraren zouden meer moeten worden beloond voor het leveren van bijzondere prestaties. Op dit moment zijn er voor docenten nog te weinig 'incentives' om extra te presteren. Ook worden leraren onvoldoende gestimuleerd om meer uitdagende taken op zich te nemen zoals het lesgeven in heterogene klassen. Daardoor blijven talenten van leraren onbenut en blijven er kansen liggen om leerlingen te laten groeien.

Langzaamaan ontstaat wel meer aandacht voor excellentie. Voor excellente leerlingen is dat al een tijdje gaande, maar er zijn nog te weinig scholen die ook excellente prestaties bij leraren zichtbaar durven te maken en durven te waarderen. Wel is de aandacht ervoor de afgelopen tijd iets toegenomen, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de verkiezing van de leraar van het jaar en de invoering van beloningsdifferentiatie in het kader van de functiemix.

De minister kan deze toegenomen aandacht voor excellentie onder leraren benutten om het onderwijs een kwaliteitsimpuls te geven. Over dit onderwerp brengt de raad in maart 2011 een nader advies uit.

5.3 Waardeer prestaties van scholen

Ook scholen kunnen meer worden uitgedaagd om te excelleren. Zo is het inspectietoezicht momenteel met name gericht op de basiskwaliteit. De belangrijkste zorg voor de overheid is uiteraard dat bij alle scholen de basiskwaliteit op orde is. Wanneer dit echter voor scholen een reden is om niet naar excellente leerprestaties te streven omdat die niet worden gewaardeerd,

werkt dit voor leerlingen nadelig uit. Zo zijn scholen soms voorzichtig om leerlingen waarover enige twijfel bestaat te laten doorstromen naar een hoger schooltype. Veel scholen verbieden nu bijvoorbeeld leerlingen die doorstromen vanuit het vmbo op de havo nog een keer te blijven zitten. Het beleid zou scholen er juist voor moeten belonen wanneer zij voor alle leerlingen streven naar het maximaal haalbare. Meer waardering voor excellente prestaties van scholen kan daarmee bijdragen tot een hoger prestatieniveau van leerlingen.

Identificeer excellente scholen

Een mogelijkheid voor waardering is om naast excellente leerlingen en excellente docenten ook zeer goede scholen te identificeren. De raad verstaat hieronder scholen waar de leerlingen aantoonbaar bovengemiddelde leerwinst boeken en die tevens op alle aspecten uit het toezichtskader van de Inspectie goed scoren. Dit betekent wel dat de Inspectie in haar oordelen ook aan de bovenkant zou moeten differentiëren naar voldoende en goed/excellent. Daarmee wordt het aantrekkelijk voor de school om een leerling met een vmbo-advies op havo-niveau examen te laten doen, of om leerlingen uit de dagen om hogere cijfers te halen. De Inspectie kan deze scholen belonen met de kwalificatie excellente school.

Laat scholen zich op aanvullende aandachtspunten profileren

Daarnaast zou de Inspectie ook het eigen profiel van scholen mee kunnen nemen in het toezicht. Scholen zouden voorafgaand aan het inspectiebezoek aanvullend aan het inspectiekader zelf twee aandachtspunten van schoolontwikkeling of profilering kunnen aangeven, waarover zij het oordeel van de Inspectie wensen. De Inspectie neemt het oordeel over deze aandachtspunten vervolgens op in de kwaliteitskaart van de school.

Afkortingen

COOL	Cohortonderzoek onderwijsloopbanen
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling Nederland
TIMMS	Trends in International Mathematics and Science Study
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs

Literatuur

- Arnold, I. (2006). Het beste onderwijs komt uit de ivoren toren. *Economisch Statistische Berichten*, 4490(334-335).
- Auguste, B., Kihn, P. & Miller, M. (2010). *Closing the Talent Gap: Attracting and Retaining Top-Third Graduates to Careers in Teaching*. Z.p.: McKinsey.
- Barber, M., Chijioke, C. & Mourshed, M. (2011). *How the world's most improved school systems keep getting better*. Z.p.: Mc Kinsey.
- Boer, H. de, Bosker, R.J. & Werf, M.P.C. van der (2010). Sustainability of teacher expectation bias effects and moderation by student characteristics. *Journal of Educational Psychology*, 102(1), 168-179.
- Borghans, L., Velden, R. van der, Büchner, Ch., Coenen, J. & Meng, Ch. (2008). *Het meten van onderwijskwaliteit en de effecten van recente onderwijsvernieuwingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Commissie Nationaal Plan Toekomst Onderwijswetenschappen (2011). *Nationaal Plan Onderwijs/leerwetenschappen*. Geraadpleegd op 25 februari 2011 via <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/02/10/nationaal-plan-toekomst-onderwijswetenschappen.html>.
- Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2008). *Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.
- Hattie, J.A.C. (2009). *Visible learning*. Abingdon: Routledge.
- Hoy, W.K., Tarter, J.C. & Woolfolk, A. Hoy (2006). Academic optimism of schools. In W.K. Hoy & C. Miskel (eds.), *Contemporary issues in educational policy and school outcomes* (135-156). Greenwich: Information Age.
- Inspectie van het Onderwijs (2010a). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2008/2009*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2010b). *Opbrengstgericht werken in het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G., Blok, H., Boogaard, M. & Krüger, M. (2009). *Opbrengstgericht werken; over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Lomos, C., Hofman, R.H. & Bosker, R.J. (2010). Professional communities and student achievement – a meta-analysis. *School Effectiveness and School Improvement, in druk*.
- Meijer, J.J., Ledoux, G. & Elshof, D.P. (2011). *Gebruikersvriendelijke leerlingvolgsystemen in het primair onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Mulder, L., Roeleveld, J. & Vierke, H. (2007). *Onderbenutting van capaciteiten in basis- en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (1999). *Zeker Weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2001). *De Basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *Stand van educatief Nederland 2005*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2006). *Versteviging van kennis in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007a). *Doorstroom en talentontwikkeling*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007b). *Presteren naar vermogen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007c). *Veelzeggende instrumenten van onderwijsbeleid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007d). *Versteviging van kennis in het onderwijs II*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *Partners in onderwijsopbrengst*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Onderwijsraad (2009a). *Examens in het vmbo*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009b). *Kaders voor referentieniveaus*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009c). *Stand van educatief Nederland 2009*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010a). *Ontwikkeling en ondersteuning van onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010b). *Uitgebreid onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Coordination and Development (2007). *Understanding the Social Outcomes of Learning*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Coordination and Development (2010a). *PISA 2009 Results: Learning to Learn – Student Engagement, Strategies and Practices (Volume III)*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Coordination and Development (2010b). *PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do – Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I)*. Parijs: OECD.
- Organisation for Economic Coordination and Development (2010c). *Strong Performers and Successful Reformers in Education: Lessons from PISA for the United States*. Parijs: OECD.
- Raban, A.G. (2010). *Educatief optimisme*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Rosenkvist, M.A. (2010). *Using Student Test Results for Accountability and Improvement: A Literature Review*. OECD Education Working Papers. Geraadpleegd op 25 februari 2011 via de website van OECD, <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5km4htwzby30.pdf?expires=1298631495&id=0000&accname=guest&checksum=A14EAA240C2D37CC10C86A77880F4Fo4>.
- Scheerens, J. (2007). *Review and Meta-analysis of School and Teaching Effectiveness*. Enschede: Universiteit Twente.
- Scheerens, J., Hendriks, M. & Steen, R. (2011a). *School leadership effects revisited. Review and meta-analysis of empirical studies*. Enschede: University of Twente.
- Scheerens, J., Luyten, H. & Ravens, J. van (2011b). *Visies op onderwijskwaliteit met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het nederlandse primair en secundair onderwijs*.
- Stichting Leerplanontwikkeling (2009). *Referentiekader taal en rekenen*. Enschede: Stichting Leerplanontwikkeling.
- Veen, K. van, Zwart, R., Meirink, J. & Verloop, N. (2010). *Professionele ontwikkeling van leraren*. Leiden: ICLON.
- Vijfeijken, M. van, Smeets, E., Schilt-Mol, T. van, Driessen, G., Kat, M., Graauw, C. de, Claassen, A. & Blom, S. (2010). *Meta-analyse van de eerste opbrengsten van de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs*. Tilburg: IVA/ITS.
- Wieringen, A.M.L. van (2011). *Verwachtingsvol onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Geraadpleegde deskundigen

Lijst van gesprekspartners

De heer Jan van den Akker, algemeen directeur SLO
De heer Anton Béguin, wetenschappelijk directeur CITO
De heer Sander Breur, voorzitter LSVb
De heer Marten Elkerbout, rector Barleus gymnasium Amsterdam
Mevrouw Anne Hertman beleidsmedewerker LAKS
De heer Wik Jansen, projectleider Vensters voor Verantwoording, VO-raad
De heer Steven de Jong, voorzitter LAKS
De heer Wilmad Kuiper, Afdelingsmanager O&A directeur SLO
De heer Paul Mosterd, directeur Stichting Lezen en Schrijven
De heer Dirk van der Spoel, voormalig voorzitter Adviesgroep vmbo
Mevrouw Margreet de Vries, algemeen directeur Stichting Lezen en Schrijven
De heer Jan Wiegers, lid raad van bestuur CITO

Deelnemers panel

De heer Patrick Banis, vice-voorzitter CNV Onderwijs
De heer Dirck van Bennekom, bestuursmanager Alliantie Voortgezet Onderwijs Nijmegen en Land van Maas en Waal
De heer Walter Dresscher, voorzitter AOB
De heer Ton Duif, voorzitter bestuur AVS
De heer Theo Joosten, voorzitter Bond KBO
De heer Wim Kok, voorzitter college van bestuur Assink Lyceum te Haaksbergen
De heer Wim Kuiper, voorzitter college van bestuur Besturenraad
De heer Peter Lucas, beleidsmedewerker VO raad
De heer Jan Edo Otten, rector Grotius College te Delft
De heer Frank Rob, voorzitter college van bestuur Atlas College te Hoorn
De heer Wouter van der Schaaf, stafmedewerker AOB
Mevrouw Annemiek Staarman, beleidsmedewerker VO raad
De heer Simon Steen, algemeen directeur VBS
De heer Mark Weekenborg, manager onderwijskwaliteit PO raad

Bijlage 1

Adviesvraag



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

> Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

Aan de voorzitter van de Onderwijsraad
de heer prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS DEN HAAG

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.minocw.nl

Contactpersoon
G.H. de Ruiter
T +31-70-412 4728
g.h.deruiter@minocw.nl
IPC 2650

Onze referentie
220706

Datum **- 7 DEC. 2010**
Betreft *Actieplan Beter Presteren: adviesaanvraag*

Geachte heer Van Wieringen,

Dit kabinet heeft de ambitie om Nederland te laten behoren tot de top vijf van kennis-economieën. Een hoog niveau van beheersing van kennis en (sleutel)vaardigheden is daarvoor cruciaal: succesvolle kennis-economieën onderscheiden zich juist daardoor. PISA is voor het Voortgezet Onderwijs een mooie graadmeter om te zien of we op de goede weg zijn.

Vandaag, 7 december 2010, is het OESO-rapport over PISA 2009 verschenen. Het PISA onderzoek is de meest gerenommeerde internationale benchmark in het Voortgezet Onderwijs, omdat alle hoog ontwikkelde kennis-economieën hieraan deelnemen. Hieruit blijkt dat Nederlandse leerlingen in alle drie de domeinen (lezen, science en wiskunde) bij de *subtop* van de wereld scoren, en dat bij science en wiskunde sprake is van een dalende trend. Ook in TIMSS en PIRLS zijn dergelijke dalende trends gemeten voor deze vakken. Onze relatieve positie verslechtert. In het licht van de Kamerbreed gesteunde Kabinetsambitie om te behoren tot de top 5 van kennis-economieën, is dit een uitkomst die aanspoort tot actie en het belang van de in het Regeerakkoord aangekondigde acties onderstreept.

Het Kabinet wil daarom in 2011 een *Actieplan Beter Presteren* starten. Daarmee beogen we tot betere prestaties van leerlingen te komen. Aandacht voor excellentie bij leraren is van groot belang voor de prestatie van leerlingen. Een belangrijk onderdeel hiervan is de zorg voor de kwaliteit van onze leraren. Leraren vormen immers de belangrijkste afzonderlijke kwaliteitsfactor.

Daarnaast is focus in het onderwijsprogramma belangrijk. Zoals in het Regeerakkoord is aangegeven, zijn voor deze ambitie in elk geval goede scores op en (meer) aandacht voor kernvakken in elk deel van het onderwijs, en optimalisering van de aansluiting binnen en tussen de onderwijssectoren nodig. Ten behoeve van focus voor leerlingen, organiseerbaarheid voor scholen en doelmatige inzet van de beschikbare middelen is het nodig de complexiteit van de onderwijsstructuur te beperken en de onderwijstijd effectief en efficiënt in te zetten met nadruk op de kernvakken.

In een *Actieplan Beter Presteren* zie ik in elk geval de volgende elementen:

- Concentratie op opbrengstgericht werken biedt zowel leerlingen als scholen focus voor de kerntaken en de algemene kwalificerende functie van het onderwijs.
- In het basiscurriculum in primair en voortgezet onderwijs (zowel de onderbouw als de bovenbouwprogramma's van vmbo, havo en vwo) komt meer nadruk te liggen op de kernvakken Nederlands, Engels, wiskunde en science.

- Een tussentijdse toets aan het eind van de onderbouw, waarin de voortgang en leerwinst van leerlingen op de bovengenoemde vakken wordt getoetst, geeft – net als de eindtoets voor het primair onderwijs – houvast aan de leraren, richting aan de (onderbouw)curricula op schoolniveau, biedt leerlingen meer toetservaring in die kernvakken en draagt bij aan hogere resultaten op het eindexamen. Hoe vorm te geven aan het aanbod en de afsluiting van science willen we in een later stadium bepalen.
- De vraag of het wenselijk is een bepaald gedeelte van de beschikbare onderwijstijd voor de kernvakken (normatief) te reserveren (bijvoorbeeld de helft of tweederde)
- Beperken van de complexiteit van het onderwijsprogramma, in het bijzonder door vermindering van het aantal profielen in de bovenbouw havo / vwo van de huidige vier tot twee bredere uitstrooproprofilen (alfa en bèta).
- Omdat excelleren en presteren op topniveau essentieel is voor een concurrerende positie in de internationale kenniseconomie, komt er meer aandacht voor het beter laten presteren van de brede top 20 procent van onze leerlingen.
- Daarnaast beoogt dit kabinet met extra aanbod leerlingen die excellente leerprestaties boeken (hoogbegaafden en hooggemotiveerde) op de kernvakken (waaronder in elk geval de bètavakken) gericht te ondersteunen.
- Verder vraag ik u ook de invloed van (de kwaliteit van) leraren op de prestaties van leerlingen in het algemeen bij uw advies te betrekken.

Datum

Onze referentie
220706

Ik verzoek u ten behoeve van dit *Actieplan Beter Presteren* een advies op te stellen waarin u in ieder geval ingaat op elk van bovengenoemde elementen en daarbij gebruik te maken van en voort te bouwen op eerder uitgebrachte en aangekondigde adviezen en onderzoeken van de Onderwijsraad en andere instanties. Het gaat daarbij om:

- Het advies over een algemene school voor voortgezet onderwijs uit het werkprogramma 2011 waarin voor krimpgebieden een vereenvoudigd aanbod wordt gezien, aansluitend bij het advies "Vroeg of laat" uit 2010 (met name het voorstel voor eindtermenonderwijs in het licht van vermindering van het aantal profielen tot een alfaprofiel en een bètaprofiel).
- Het advies over excellente leraren dat u thans in voorbereiding heeft.
- Daarnaast is van belang het nog steeds actuele advies "De basisvorming: aanpassing en toekomstbeeld" uit 2001 (met name het voorstel voor een kerncurriculum en een differentieel curriculum).
- De analyse die de SLO momenteel uitvoert naar de curricula en leermiddelen in de onderbouw in het perspectief van de bij PISA gemeten vaardigheden.
- De constatering in PISA-onderzoeken dat het Nederlandse onderwijs het in internationale vergelijkingen goed of zelfs heel goed doet voor zwakke en gemiddelde leerlingen (deze leerlingen behoren internationaal gezien tot de top), maar juist de top 20 procent van onze leerlingen minder bijdraagt aan de goede positie van Nederland.
- Het rapport uit 2010 van de commissie Productiviteit onderwijs in het kader van de brede heroverweging (in het bijzonder het advies "Samenstel van maatregelen gericht op het maximaliseren van de leerwinst op het basiscurriculum" op pp. 87-89).

Ik verzoek u uw advies in ieder geval op hoofdlijnen in februari 2011 aan mij uit te brengen. Voor tussentijdse afstemming kunt u desgewenst contact opnemen met de directie Voortgezet Onderwijs van het Ministerie van OCW.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Marja van Bijsterveldt – Vliegenthart

Pagina 2 van 2

Bijlage 2

Overzicht maatregelen voor de korte en de lange termijn

Het niveau van het Nederlandse onderwijs kan omhoog. Er mag meer geëist worden van leerlingen en scholen. Daarvoor is een perspectief op langere termijn noodzakelijk. Dit betekent echter niet dat alle maatregelen pas op de lange termijn kunnen worden ingevoerd. Een aantal voorgestelde maatregelen bouwen immers voort op dat wat al in gang is gezet.

In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van maatregelen die op de korte termijn kunnen worden ingevoerd en van de maatregelen voor de langere termijn (drie tot zes jaar). Deze vragen om meer voorbereidingstijd en/of nadere doordenking, zo nodig in samenspraak met het onderwijsveld.

	Maatregelen korte termijn	Maatregelen langere termijn
Meer focus in het onderwijsprogramma	<ul style="list-style-type: none"> • Scholen bepalen einde leerjaar twee bij leerlingen beheersingsniveau voor taal (Nederlands) en rekenen/wiskunde, aan de hand van de referentieniveaus. • Scholen verantwoorden hoe zij het beheersingsniveau van leerlingen op de doorstroomrelevante vakken in beeld brengen (wanneer zij geen gebruikmaken van beschikbaar gestelde toetsen) en hoe zij resultaten benutten om hun onderwijs af te stemmen op de leerling. • Scholen benutten hun omgeving voor het organiseren van extra onderwijsaanbod (onder en na schooltijd), aansluitend op de leerlingenpopulatie. • De minister laat de huidige profielen opnieuw bezien in het licht van de aansluiting van het voortgezet onderwijs op het hoger onderwijs en de organiseerbaarheid en flexibiliteit van het onderwijsprogramma in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Daarbij wordt tevens de optie verkend om alleen de doorstroomrelevante vakken verplicht te stellen en de rest van de vakken keuze vrij te laten. • De minister laat het bovenbouwprogramma vmbo opnieuw bezien, met aandacht voor: <ol style="list-style-type: none"> a) aansluiting op vervolgonderwijs/ arbeidsmarkt; b) voldoende aandacht voor de doorstroomvakken; en c) voldoende flexibiliteit en organiseerbaarheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • De minister laat betrouwbare, gevalideerde diagnostische toetsen ontwikkelen om de beheersingsniveaus eind leerjaar twee te bepalen en stelt deze beschikbaar aan scholen die deze willen gebruiken. • De minister laat na vijf jaar ervaringen met het bepalen van beheersingsniveaus einde leerjaar 2 evalueren en neemt op basis daarvan een definitief besluit nemen over het eventueel alsnog verplicht stellen van een landelijke toets. • De minister laat de hoogste referentieniveaus voor taal en rekenen/wiskunde inhoudelijk uitwerken (voor taal: 4F en 4S). Eventueel laat zij experts bezien of het noodzakelijk is om hogere referentieniveaus te ontwikkelen voor de meest getalenteerde leerlingen. • De minister laat referentieniveaus ontwikkelen voor Engels aan de hand van het Europees referentiekader. • Vakverenigingen en leraren stellen gemeenschappelijke kennisbasis vast van de schoolvakken. Deze kennisbasis wordt periodiek herijkt: eens in de vijf jaar kleinschalig; eens in de tien jaar grootschalig en diepgaand.

<p>Inzet op opbrengstgericht werken</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Scholen verantwoorden dat zij niveau en voortgang van leerlingen systematisch monitoren. • Scholen richten zich op hogere leerprestaties voor alle leerlingen. Voor de doorstroomrelevante vakken gebruiken ze daarvoor de referentieniveaus, aan de hand waarvan kan worden bepaald of een leerling op een volgend niveau kan presteren. • De minister legt naast de fundamentele niveaus ook de streefniveaus wettelijk vast. 	<ul style="list-style-type: none"> • De minister organiseert een jaarlijkse landelijke peiling onder 20% van de scholen aan het eind van leerjaar twee om benchmarks te ontwikkelen. Hiervoor maakt zij gebruik van de toetsen die zijn ontwikkeld om beheersingsniveau van leerlingen op de doorstroomrelevante vakken te monitoren. Scholen die in de steekproef vallen, doen verplicht mee. Resultaten worden tevens benut voor het monitoren van stelselkwaliteit.
<p>Kwaliteit en professionaliteit van leraren en schoolleiders versterken</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De minister voert het lerarenregister definitief in. • Het lerarenregister stelt eisen aan professionalisering van leraren en schoolleiders: onvoldoende bij- en nascholing leidt tot verlies registratie. • De minister vraagt de sector bekwaamheidseisen voor schoolleiders voortgezet onderwijs op te stellen. • Schoolleiders en schoolbesturen stimuleren en faciliteren ontwikkeling van professionele leergemeenschappen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nieuwe leraren halen binnen vijf jaar een vakinhoudelijke of educatieve master (academisch of professioneel) om hun bevoegdheid te behouden.
<p>Getoonde kwaliteit belonen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Scholen stimuleren getalenteerde leerlingen om meer vakken te volgen/af te sluiten met een examen. • De minister maakt het mogelijk dat leerlingen voor extra vakken alleen deel kunnen nemen aan het centraal examen. • Het onderwijsveld spreekt een landelijke norm af voor een aantekening cum laude op het diploma. • Scholen vermelden extra prestaties van leerlingen op het diplomasupplement. • De minister stimuleert het meer en beter benutten van excellente leraren. • De Inspectie neemt het oordeel over twee door de school aan te wijzen aanvullende aandachtspunten op in de kwaliteitskaart van de school. 	<ul style="list-style-type: none"> • De Inspectie ontwikkelt voor scholen meer gedifferentieerde oordelen (naast zeer zwak, zwak en voldoende, ook goed/excellent).

