

Beleidsreactie van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW),
de staatssecretaris van OCW en de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
op het Onderwijsverslag 2009-2010 van de Inspectie van het Onderwijs

1. Inleiding

In deze beleidsreactie reageer ik, mede namens de staatssecretaris van OCW en de minister van EL&I, op het Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs. Het Onderwijsverslag 2009-2010 beschrijft hoe het Nederlandse onderwijs er in het afgelopen schooljaar voor staat.

Onderwijs is bij uitstek een sector waarin hoop en optimisme een grote rol spelen. Het is een sector waarin jonge mensen (kinderen) werken aan hun persoonlijke groei en volwassen worden. Een sector waarop ouders vertrouwen voor de toekomst van hun kinderen. Het onderwijs is ook een sector waarin bevlogen mensen werken, die gekozen hebben voor een baan waarmee ze iets willen bijdragen aan onze maatschappij. Dit "educatief optimisme" zit in de genen van het onderwijs. Wie de drang en het vermogen tot leren van jongeren voor zich ziet, zeker dat van de allerjongsten, kan niet anders dan optimistisch zijn.

Uit dat optimisme en die hoop vloeien hoge verwachtingen voort. Die zijn cruciaal voor de inzet en prestaties van jongeren. Leerlingen en studenten van wie meer wordt verwacht, worden meer uitgedaagd, en dat leidt ook daadwerkelijk tot meer motivatie en hogere prestaties. Op scholen waar ouders actief bijdragen aan het leerklimaat, en waar dit ook van ouders wordt verwacht, presteren leerlingen beter. Docenten en scholen met hoge verwachtingen stralen optimisme uit wat de leerlingen en studenten inspireert om het beste in zichzelf te zoeken en boven zichzelf uit te stijgen. Een schoolcultuur die wordt gekenmerkt door de overtuiging verschil te kunnen maken, staat daarmee aan de basis van verbetering van en succes in het onderwijs.

Op hun beurt hebben ouders, leerlingen, studenten en de samenleving als geheel hoge verwachtingen van (de mensen in) het onderwijs. Jongeren en hun ouders verwachten dat onderwijs bijdraagt aan het bereiken van een goede maatschappelijke positie. De samenleving als geheel verwacht dat onderwijs bijdraagt aan economische welvaart en aan maatschappelijke stabiliteit. Deze hoge verwachtingen stellen hoge eisen aan onderwijsinstellingen en docenten. Ze voelen die druk dagelijks. Het besef dat onderwijs cruciaal is voor onze samenleving en onze economie, draagt nog verder bij aan die druk. Alleen met een gezamenlijke krachtsinspanning van alle betrokkenen bij het onderwijs kan het aan de hoge verwachtingen tegemoet komen.

Hoe gaat het nu? Het Onderwijsverslag 2009-2010 van de Inspectie van het Onderwijs laat zien dat het onderwijs in het afgelopen decennium resultaten boekt om die verwachtingen waar te maken. Het gemiddelde opleidingsniveau van de bevolking gaat omhoog. De Inspectie rapporteert dat leerlingen in het basisonderwijs in 2010 iets hogere scores haalden op de eindtoets. Het aantal zeer zwakke scholen is gedaald. Meer scholen halen begin januari voldoende kwaliteit ten opzichte van een jaar daarvoor. In het basisonderwijs is het aantal zeer zwakke scholen in een jaar tijd zelfs bijna gehalveerd. In het voortgezet onderwijs gaan tegenwoordig meer leerlingen naar havo en vwo, onder meer omdat meer vmbo-leerlingen naar de havo gaan. Vooral vmbo-scholen slagen erin meer dan in het jaar ervoor om voldoende kwaliteit te bieden. Het aantal scholen en instellingen dat zich aan de onderwijstijd houdt, is toegenomen. Ook kiezen steeds meer leerlingen in het VO voor een bètaprofiel. Uit gegevens van het Platform Bèta Techniek blijkt dat de instroom in de bètaprofielen in de laatste 10 jaar is verdubbeld van 50.000 in het jaar 2000 tot meer dan 105.000 in 2010. Meer mbo-studenten dan in 2000 verlaten gediplomeerd de opleiding, waarvan ook iets meer studenten verder gaan in het hbo. Het aantal voortijdig schoolverlaters is verder teruggedrongen. Ook het wetenschappelijk onderwijs is gegroeid, terwijl de basiskwaliteit bleef gehandhaafd. Afgestudeerden doen het ook goed op de arbeidsmarkt.

Deze positieve signalen nemen niet weg dat het Onderwijsverslag toont dat er nog veel ruimte is voor verbetering. In het voortgezet onderwijs staan de prestaties onder druk. De kwaliteit van examens in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is nog onvoldoende gegarandeerd. En er zijn in alle onderwijssectoren soms grote verschillen in prestaties tussen instellingen, ook bij instellingen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Verbetering is dus hard nodig. Internationaal vergeleken zit Nederland weliswaar in een brede kopgroep, maar die positie is geen rustig bezit in een tijd waarin nieuwe landen opkomen die zich met een enorme drive ontwikkelen.

Hoe kunnen we ons onderwijs verbeteren? Prestaties, en zeker topprestaties, komen voort uit een combinatie van het stellen van hoge ambities en het koesteren van hoge verwachtingen enerzijds en het doelgericht en reflectief werken aan continue verbetering anderzijds. De inspectie stelt (met verschillende voorbeelden) dat er grote verschillen zijn in leerprestaties van scholen en opleidingen met vergelijkbare leerlingen. De inspectie constateert dat de verschillen in prestaties tussen instellingen voor een belangrijk deel zijn terug te voeren op de mate waarin instellingen opbrengstgericht werken. In dat opbrengstgericht werken zit dus een essentiële sleutel voor succes. Scholen die hun onderwijs goed inrichten, behalen goede resultaten. Zelfs als de uitgangspositie van leerlingen minder gunstig is.

Opbrengstgericht werken houdt in dat scholen en docenten de hoge verwachtingen omzetten in concrete doelen, waar ze stelselmatig naartoe werken. Door het onderwijs af te stemmen op wat leerlingen en studenten nodig hebben om te leren en presteren, door bij te houden wat leerlingen en studenten bereiken op weg naar de doelen, en vervolgens die gegevens te gebruiken om problemen bij leerlingen en studenten te analyseren en de lessen te verbeteren.

De inspectie signaleert dat nog veel te weinig scholen in het primair en voortgezet onderwijs op deze manier stelselmatig werken aan het verhogen van hun prestaties. Bijvoorbeeld omdat scholen te lage doelen stellen, of omdat ze de gegevens over de prestaties onvoldoende benutten om problemen bij leerlingen en studenten te analyseren, of omdat ze het onderwijsleerproces onvoldoende afstemmen op de leerbehoeften van hun leerlingen en studenten. Juist op dit punt kunnen we in de komende jaren nog veel winst boeken.

Wie kan die winst boeken? De inspectie wijst op de belangrijkste partijen die kwaliteitsverbetering daadwerkelijk kunnen bewerkstelligen. Dat zijn allereerst de docenten en in de tweede plaats bestuurders, directeuren en schoolleiders. Daar zit het aangrijpingspunt voor verbetering, niet bij de overheid of de inspectie. Opbrengstgericht werken raakt immers het hart van onderwijs en het dagelijkse leerproces van zowel leerlingen en studenten als van docenten. Opbrengstgericht werken drijft op intrinsieke motivatie, het vraagt om een cultuuromslag van binnenuit die scholen zelf met hun teams in beweging zetten. Daarom werken we de komende jaren met kracht aan de professionalisering van docenten, bestuurders en schoolleiders.

Ons perspectief is een stelsel dat gedragen wordt door een sterke beroepsgroep en door bestuurders en schoolleiders die gericht zijn op de onderwijsprestaties van hun school of instelling. Die zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteitszorg, en die door te leren van elkaar voortdurend streven naar verbetering. Die in levendige interactie met betrokkenen in en rond het onderwijs streven naar het realiseren van publieke waarden.

Prestaties in basisvakken als taal en rekenen staan daarbij centraal, niet alleen omdat ze in zichzelf belangrijk zijn maar vooral ook omdat ze een onmisbare schakel zijn voor het ontwikkelen van andere vaardigheden en het beheersen van andere vakken. Onderwijs is echter meer dan basisvakken. Zeker in een complexe samenleving als de onze hebben instellingen en docenten een bredere opdracht om leerlingen en studenten kansen te bieden op succes in de samenleving en op de arbeidsmarkt. Het is aan docenten, schoolleiders en managers om aan die opdracht gestalte te geven, gericht op de behoeften van hun leerlingen en studenten en in nauwe samenspraak met maatschappelijk betrokkenen. Daarvoor is ruimte, zeker als de basis op orde is. Als scholen en instellingen goed presteren en zich continu verbeteren, blijft de inspectie op de achtergrond.

Wat is dan de rol van de overheid? Uit het Onderwijsverslag blijkt dat er op veel scholen en instellingen nog hard moet worden gewerkt om het perspectief van een ambitieuze leercultuur gedragen door docenten, schoolleiders en bestuurders dichterbij te brengen. De inspectie bewaakt de basiskwaliteit en komt in actie als die onvoldoende is. Het Onderwijsverslag laat zien dat waar de inspectie in actie komt, zoals bij (zeer) zwakke scholen, instellingen zich ook snel verbeteren. Op weg naar een ambitieuze leercultuur wakkert de inspectie verder terecht het gesprek aan over kwaliteit en de continue verbetering daarvan op instellingen en in de samenleving. Het is aan de instellingen en de docenten om de uitdagingen voor kwaliteit op te pakken. Ons beleid is erop gericht de instellingen daarin optimaal te ondersteunen en daarop scherp te houden. Hieronder werken we concreet uit wat we in reactie op het Onderwijsverslag daartoe ondernemen.

Ik kan hier niet op alle punten uit het Onderwijsverslag ingaan en dat is ook niet nodig. Waar mogelijk verwijs ik naar de beleidsreactie op afzonderlijke rapporten van de inspectie of naar brieven aan de Tweede Kamer.

Leeswijzer

Paragraaf 2 gaat over de stijgende kwaliteit van het onderwijs en het feit dat leerlingzorg nog steeds alle aandacht nodig heeft. Paragraaf 3 behandelt de ambitie om te excelleren, de kwaliteit van examinering en de afname van het aantal voortijdig schoolverlaters. Paragraaf 4 gaat over 'groen onderwijs'. Paragraaf 5 en 6 behandelen bestuur, management en leraren, die onmisbaar zijn voor het verbeteren van het onderwijs en voor het verder uitbreiden van opbrengstgericht werken. Paragraaf 7 behandelt onderwijstijd en ouderbijdragen.

2. Kwaliteit van onderwijs

2.1 Basisvaardigheden

Een belangrijke constatering is dat leerlingen in het primair onderwijs iets hoger scoren op taal en rekenen. Dit is het gevolg van de aandacht die er in het afgelopen jaar voor de verbetering van taal- en rekenprestaties was.

Om de stijgende lijn te versterken en te borgen neem ik in deze kabinetsperiode de nodige stappen om de referentieniveaus in te voeren. Voor het basisonderwijs wordt de verplichte landelijke eindtoets en het verplicht gebruikmaken van een leerlingvolgsysteem in 2012-2013 ingevoerd. Daarmee worden de vorderingen op basisvaardigheden, per 2014-2015 aan de hand van de referentieniveaus, vastgesteld. In het voortgezet onderwijs worden de examens Nederlands aangepast en wordt aan het examen een rekentoets toegevoegd. In het middelbaar beroepsonderwijs worden centrale examens Nederlands en rekenen ingevoerd. In samenhang met alle sectoren, wordt een normering van de toetsen en examens vastgesteld. Ook wordt onderzocht welke rol de referentieniveaus kunnen spelen bij het beoordelen van de kwaliteit van basisscholen.

De inspectie wijst op onderzoek dat aangeeft dat startende mbo-studenten bij afname van diagnostisch toetsen laag kunnen scoren op taal en rekenen. Ik neem dit signaal serieus en betrek het bij mijn aanpak voor de invoering van de referentieniveaus in het voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. Ik verwacht dat de, in augustus 2010 wettelijk vastgelegde, referentieniveaus voor taal en rekenen ervoor zorgen dat leerlingen beter zullen presteren. Met de invoering van één referentiekader kunnen scholen in de verschillende sectoren zorgen voor meer eenduidigheid in taal- en rekenonderwijs. Ook vormt het referentiekader een gemeenschappelijke basis voor methoden en toetsen, geeft het richting aan de bekwaamheidseisen van de leerkracht voor de klas en zorgt het voor een gemeenschappelijke taal in de overdracht van leerlingen van de ene naar de andere onderwijssector. Het is dan ook fijn dat de inspectie meldt dat al een derde van de basisscholen zich voorbereidt op de referentieniveaus. Ze bekijken of leermaterialen nog voldoen, volgen scholing, ontwikkelen groepsplannen en actualiseren hun leerlingvolgsysteem.

Voor de zomer van 2011 informeer ik via een voortgangsrapportage de Tweede Kamer verder over de invoering van de referentieniveaus taal en rekenen in de verschillende sectoren.

2.2 Opbrengstgericht werken

Volgens de inspectie werkt slechts 30% van de scholen in het primair onderwijs opbrengstgericht. Dat is jammer omdat, zoals gezegd, dit juist een essentiële sleutel is om het maximale uit elke leerling te halen en de kwaliteit van hun onderwijs gericht te verbeteren.

Scholen hebben een schat aan gegevens die zij kunnen benutten om het onderwijs goed af te stemmen op hun leerlingen. De Onderwijsraad adviseert om ook in het voortgezet onderwijs te investeren in opbrengstgericht werken. Zowel de inspectie in haar waarderingkader als de PO- en VO-raad stimuleren het opbrengstgericht werken. Ook wij zullen ons daarvoor blijven inzetten, zowel in het basis- als in het voortgezet onderwijs. De maatregelen die we daarvoor nemen, presenteren we vóór de zomer in de actieplannen voor beide sectoren.

2.3 (Zeer) zwakke scholen

Dat steeds meer scholen minstens voldoende kwaliteit leveren vind ik een goede zaak. Tegelijkertijd vinden we dat álle leerlingen recht hebben op goed onderwijs. Elke school die onder de maat presteert, is er immers één teveel.

Op 10 februari 2011 heb ik daarom in een brief aan de Tweede Kamer ¹ aangegeven hoe ik de zeer zwakke scholen in het primair en voortgezet onderwijs ga aanpakken. De in deze brief genoemde maatregelen, en vooral het intrekken van de bekostiging of het opheffen van scholen wanneer zij zich niet binnen een jaar verbeteren, zijn maar beperkt toepasbaar op het (voortgezet) speciaal onderwijs en het speciaal basisonderwijs. Voor deze sectoren werk ik aan een brede kwaliteitsverbetering. Meer hierover kunt u lezen in paragraaf 2.4.

Om te garanderen dat ook de leerlingen van kleine scholen goed onderwijs krijgen, bezin ik me op maatregelen om de onderwijskwaliteit in kleine scholen, waaronder in krimpregio's, te garanderen. Kleine scholen in het basisonderwijs zijn namelijk vaker zwak of zeer zwak. Ik kom terug op dit thema in het Actieplan 'Basis voor Presteren' voor het primair onderwijs, dat ik voor de zomer aan de Kamer toestuur.

Ook over het mbo heb ik in de zomer van 2010 twee brieven aan de Kamer gestuurd. ² Het gaat om een brief over maatregelen van regionale opleidingscentra (roc's) voor studenten in zeer zwakke opleidingen, en om een brief over de verkorting van het vervolgtraject bij onvoldoende onderwijskwaliteit van twee tot één jaar. Als de tekortkomingen na één jaar zijn hersteld, valt de opleiding weer onder het basistoezicht. Als de opbrengsten en het onderwijsproces opnieuw onder de maat zijn, kan ik de onderwijslicentie intrekken.

2.4 Speciaal onderwijs en leerlingenzorg

Het wetsvoorstel kwaliteit (voortgezet) speciaal onderwijs, moet het onderwijs aan kwetsbare leerlingen verbeteren. Het wetsvoorstel bevordert het opbrengstgerichte werken. Het voorstel legt vast dat scholen voor voortgezet speciaal onderwijs hun onderwijs moeten inrichten in doelgerichte uitstroomprofielen. Het handelingsplan voldoet niet volgens de inspectie. Daarom wordt het vervangen door het ontwikkelingsperspectief, waarmee in het speciaal basisonderwijs al ervaring is opgedaan. Daarnaast verplicht het wetsvoorstel scholen om de voortgang van de leerlingen te registreren. De inspectie ziet veel ruimte voor verbetering. Het wetsvoorstel biedt een goede basis om de opbrengsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs te verhogen. Ik verwacht het voorstel binnenkort bij de Tweede Kamer in te dienen.

3. Opbrengsten

3.1 Excellentie

Naast alle maatregelen die gericht zijn om de basis op orde te krijgen investeren we ook in het stimuleren van excellentie. Om te excelleren, is in het hoger onderwijs het Sirius Programma opgezet, dat instellingen stimuleert om de beste studenten te laten uitblinken. Voorbeelden zijn honoursprogramma's en leiderschapsprogramma's. In 2009 en 2010 zijn 19 instellingen gestart met een project voor de bachelorfase en in 2011 zijn 6 instellingen gestart met een project voor de masterfase.

De ervaringen met het Sirius Programma kunnen worden benut voor de profilering van instellingen en voor differentiatie in het onderwijs. Doel is dat meer studenten verder studeren dan het basisprogramma. In de meerjarenafspraken is daarom vastgelegd dat in 2014 10% van de bachelorstudenten deelneemt aan opleidingstrajecten (zoals honoursprogramma's) die aanmerkelijk meer van studenten vragen dan de doorsnee opleidingen. De inspectie signaleert dat instellingen vooral met het Sirius Programma aan deze afspraak werken. Het is de bedoeling dat ook instellingen die niet deelnemen aan het Sirius Programma zich inzetten om de afspraak na te komen.

¹ Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstukken 31293/31 289, nr. 86

² Tweede Kamer 2009-2010, Kamerstukken 31524, nr. 76 en 77

De excellentieprogramma's in het funderend onderwijs gaan aansluiten op de programma's in het hoger onderwijs. In de actieplannen van de verschillende sectoren wordt beschreven hoe het Nederlandse talent door de onderwijssectoren naar de top wordt geleid. Door betere samenwerking van de bestaande netwerken moet een doorlopend en passend aanbod ontstaan voor excellente leerlingen en studenten. Voor het primair onderwijs wordt dit beschreven in het Actieplan Basis voor Presteren, voor het voortgezet onderwijs in het Actieplan Beter Presteren en voor het hoger onderwijs in de Strategische Agenda Hoger Onderwijs.

In het middelbaar beroepsonderwijs zijn afgelopen januari vier Centra voor Innovatief Vakmanschap van start gegaan, die zich profileren op het gebied van chemie en automotive. In deze centra staan talentontwikkeling en excellentiebevordering centraal. Daar krijgen (top)studenten alle ruimte om te excelleren door met bedrijven te werken aan de ontwikkeling van duurzame en innovatieve technologieën. Deze centra zullen moeten leiden tot meer in- en uitstroom van bèta /techniek studenten, kwaliteitsverbetering van het onderwijs, duidelijke profilering op de thema's chemie en of automotive en een betere samenwerking met het bedrijfsleven.

3.2 Examinering

Het belang van het niveau en de kwaliteit van het onderwijs en de examens staan voor ons buiten kijf. De door de inspectie geconstateerde dalende cijfers voor een aantal vakken op het centraal examen in het voortgezet onderwijs zijn bekend. Ik heb hierover reeds met uw Kamer gesproken in het kader van de aanscherping van de slaag-/zakregeling. Het gemiddelde cijfer voor het centraal examen is daarentegen over de jaren relatief constant. Dit ondanks het feit dat zowel bij het havo als het vwo in 2009 respectievelijk 2010 de nieuwe eindexamens zijn ingegaan. Ook de toename van het aantal mavo-leerlingen dat doorstroomt naar de havo duid ik positief.

Om de kwaliteit van de examens en het civiele effect van het diploma te waarborgen heb ik al in 2008 een aantal maatregelen aangekondigd. Zo wordt de slaag-/zakregeling bij de examens aangescherpt, mag het verschil tussen schoolexamencijfers en cijfers centrale examens niet groter zijn dan 0,5 punt.

In de afgelopen jaren is het aantal leerlingen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) sterk toegenomen. Dat komt vooral door het Besluit samenwerking VO-BVE, ook wel bekend als de Rutte-regeling. De regeling houdt in dat scholen voor voortgezet onderwijs leerlingen mogen uitbesteden aan het volwassenenonderwijs (vavo). Sinds 2006 is het besluit meerdere malen verruimd, waardoor nieuwe categorieën leerlingen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om een diploma te halen in het vavo. Hiermee worden potentiële voortijdig schoolverlaters in staat gesteld een startkwalificatie te halen. Daarnaast zijn de profielen havo en vwo per 1 augustus 2007 aangepast. Het vavo verzorgt in de overgangperiode bezemklassen voor het reguliere voortgezet onderwijs, waardoor het aantal uitbestede leerlingen tijdelijk stijgt.

Ik zie dat scholen ten aanzien van de eindexamens hun verantwoordelijkheid nemen. Zo spelen ze in op de aanscherping door het inroosteren van meer uren, Nederlands, Engels en wiskunde en vindt er een kwaliteitsslag plaats bij de schoolexamens. Ook verwacht ik dat scholen door de aangescherpte regels beter zullen gaan determineren. Het CITO legt de ontwikkelingen vast in een monitor. Met de VO-raad volg ik nauwgezet de schoolontwikkelingen rond determinatie en schoolexamens. Ook in het Actieplan Beter Presteren zal ik nader ingaan op instrumenten die kunnen leiden tot betere prestaties bij de eindexamens. Ik denk hierbij aan de investering in de kwaliteit van leraren en tussentoetsen of diagnostische toetsen aan het eind van de onderbouw. Dit zal naar mijn mening tevens een stop toe roepen aan de licht dalende scores bij de PISA-onderzoeken.

Over de maatregelen ter borging van de examenkwaliteit in het middelbaar beroepsonderwijs kunt u lezen in de beleidsreactie op het Examenverslag mbo 2009³. In het Actieplan mbo 'Focus op Vakmanschap 2011-2015'⁴ heb ik een nieuwe maatregel aangekondigd, te weten een landelijk kwaliteitskeurmerk, waar het College voor Examens een voorstel voor uitwerkt. De ontwikkeling van de examenkwaliteit wordt nauwgezet gevolgd via het inspectietoezicht.

³ Tweede Kamer 2009-2010, Kamerstukken 31524, nr. 81

⁴ Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstukken 31524, nr. 88

Het kabinet heeft verder de regie genomen om de basiskwaliteit van het Ervaringscertificaat (EVC) op orde te brengen. Dit moet er toe leiden dat er meer vertrouwen ontstaat in de kwaliteit van EVC, dat de acceptatie van Ervaringscertificaten (verzilvering) wordt vergroot.

Ook de kwaliteit van het hoger onderwijsdiploma kan en mag niet ter discussie staan. Studenten, werkgevers en overheid moeten ervan op aan kunnen dat de kwaliteit staat als een huis. In de beleidsreactie⁵ op de tussenrapportage van de inspectie over alternatieve afstudeertrajecten in het hoger onderwijs heeft staatssecretaris Zijlstra al aangegeven dat de tussenrapportage aanleiding is voor nadere bezinning. Daarbij gaat het vooral om het functioneren van de 'checks and balances' in het stelsel voor hoger onderwijs en het toezicht op de onderwijskwaliteit. Nagegaan wordt of er hiaten zitten in het huidige stelsel. Als die er zijn, zal de staatssecretaris niet aarzelen om maatregelen te nemen. Staatssecretaris Zijlstra komt op het moment van het verschijnen van het eindrapport van de inspectie met verdere voorstellen.

3.3 Schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten

In het afgelopen schooljaar 2009-2010 daalde het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) naar 39.600. Daarmee komt de doelstelling van maximaal 35.000 voortijdig schoolverlaters in 2012 in zicht. In 2010 scherpte het kabinet de doelstelling aan tot maximaal 25.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2016.⁶

Van de nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2009-2010 vertrok 75% uit het middelbaar beroepsonderwijs, 22% uit het voortgezet onderwijs en 3% uit het vavo. Vooral in het middelbaar beroepsonderwijs moeten dus nog flinke stappen worden gezet. Veel uitvallers uit het mbo, met name op niveau 3 en 4, geven aan dat ze met de opleiding stoppen door schooloorzaken zoals verkeerde opleidingskeuze, slechte organisatie en kwaliteit van het onderwijs. Op de niveaus 3 en 4 kan met goed en goed georganiseerd onderwijs resultaat worden behaald.

Meerdere voornemens van dit kabinet op de beleidsterreinen onderwijs, werk en sociale zekerheid hebben effect op het aantal voortijdig schoolverlaters. Deze effecten, al dan niet negatief, zullen worden gemonitord. Wanneer een jongere uitvalt zonder startkwalificatie blijft een perspectief nodig voor latere terugkeer naar het onderwijs of met begeleiding naar de arbeidsmarkt als een startkwalificatie cognitief te hoog gegrepen blijkt te zijn.

Verzuim is vaak een voorbode voor schooluitval. Uit recent onderzoek van de inspectie blijkt dat 89 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs een goed werkend systeem voor de aanpak van spijbelende leerlingen. In het middelbaar beroepsonderwijs is dat 53 procent. Volgens de inspectie kunnen mbo-instellingen zich vooral verbeteren door vaker gegevens over verzuim en voortijdig schoolverlaten te aggregeren en eerder verzuim te melden bij de gemeente (leerplicht of RMC). Uit het onderzoek blijkt ook dat de verzuimregistratie nog steeds een achilleshiel is voor de mbo-instellingen. Dit ondanks de maatregelen om hen te ondersteunen zoals geharmoniseerde meldtermijnen, de invoering van het Digitaal Verzuimloket en de voorlichtingsbijeenkomsten naar aanleiding van een eerder inspectieonderzoek.

Ik ga met de slecht meldende mbo-instellingen het gesprek aan en ik heb de inspectie verzocht op korte termijn opnieuw onderzoek te doen naar het meldgedrag van mbo-instellingen. Het onlangs door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel Verzuim en voortijdig schoolverlaten⁷ geeft de inspectie de mogelijkheid bestuurlijke boetes op te leggen aan onderwijsinstellingen die hun verzuimbeleid niet goed op orde hebben.

Om goed vsv-beleid duurzaam te waarborgen is het nodig om het toezicht op en de handhaving van vsv-beleid door scholen en instellingen verder uit te bouwen. De inspectie neemt daarom voortijdig schoolverlaten mee in haar risicoanalyse van de scholen. Die geldt eerst in 2012 voor het middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Het voortgezet onderwijs volgt iets later. De nieuwe indicator maakt beter toezicht mogelijk op de manier waarop scholen en instellingen verzuim en voortijdig schoolverlaten bestrijden.

⁵ Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstukken 31288, nr. 128

⁶ Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstukken 32356, nr. 20

⁷ Tweede Kamer 2009-2010, Kamerstukken 32356, nr. 2

4. Kwaliteit van het "groen onderwijs"

De minister van Economische Zaken, Innovatie en Landbouw (EL&I) is verantwoordelijk voor het groene onderwijs. Het groene onderwijs draagt bij aan de (internationalisering) van onze economie en het benutten en verspreiden van kennis. Het groene onderwijs is een essentieel onderdeel van de "gouden driehoek", waarin kennis, overheid en bedrijfsleven samenkomen. Daarnaast heeft het groene onderwijs een prominente rol in zijn bijdrage aan de versterking van de topsectoren, zoals is verwoord in de recent verschenen brief over de hoofdlijnen van het bedrijfslevenbeleid⁸.

Daarom heeft de minister van EL&I in 2010 een aanzet gegeven voor de opzet van een Center of Expertise voor de Greenports en Biobased Economy. Verder is een sectorplan hoger groen onderwijs opgesteld om de ontwikkelrichting van het groen hoger onderwijs scherper te krijgen. Dat gebeurde mede op advies van de commissie-Veerman. Het sectorplan zal in 2011 verder worden uitgewerkt in een uitvoeringsplan.

De verspreiding en benutting van kennis met een schakel- en makelfunctie van het groen hoger onderwijs krijgt binnen het kader van de nieuwe Meerjaren Afspraak (2011-2015) met de Groene Kenniscorporatie een extra impuls.

Het algemene beeld over de kwaliteit van het groen onderwijs is positief. Zo is binnen het hoger groen onderwijs gunstig gescoord op de punten studie- en instructietijd, is het rendement hoger en de studie-uitval lager. In het wetenschappelijk onderwijs (Wageningen University) zijn de onderwijsopbrengsten en de studententevredenheid aanzienlijk gunstiger dan bij het overige wetenschappelijk onderwijs. Verder is sprake van een stijgende instroom en aantallen studenten, vooral in het middelbaar en hoger groen onderwijs. Het middelbaar groen beroepsonderwijs scoort hoog op veiligheid, voorzieningen, beroepspraktijkvorming, programmatijd, leertijd en studieloopbaanbegeleiding. De beroepspraktijkvorming en de intake zijn beter dan bij de andere instellingen. Op het vmbo groen scoren de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen goed.

De groene opleidingen hebben ook duidelijke verbeterpunten, waarvoor de inspectie terecht aandacht vraagt. Dit geldt vooral voor de groene vmbo-opleidingen (de gemengde en theoretische leerweg). Daar blijven de onderwijsopbrengsten duidelijk achter. Daarnaast is de examenkwaliteit van het mbo groen zwaar onvoldoende en is sprake van onvoldoende kwaliteitszorg bij de agrarische opleidingscentra (AOC).

Om het vmbo (gl/tl) te verbeteren, is onder regie van de AOC Raad met alle AOC een 'Masterplan kwaliteit vmbo-groen 2010-2013' opgesteld, met een jaarlijks 'Activiteitenplan 2010-2011'. De AOC zijn met de uitvoering begonnen. Zoals de inspectie stelt, is het nog te vroeg om resultaten te zien in dit Onderwijsverslag.

De kwaliteit van examens in het groen mbo moet aanzienlijk worden verbeterd. In de beleidsreactie op het Examenverslag mbo 2009⁹ wordt nader ingegaan op de bevindingen en de maatregelen. De minister van EL&I volgt de voortgang en aanpak bij de AOC nauwgezet.

De inspectie stelt dat onvoldoende wordt gescoord op systematische kwaliteitszorg, maatwerk, wettelijke vereisten en beoordeling. De minister van EL&I zal in het bestuurlijk overleg met de AOC en de AOC-Raad aandacht vragen voor systematische kwaliteitszorg en hierover afspraken maken.

5. Kwaliteit van bestuur

5.1 Bestuurlijke kwaliteit

De kwaliteit van besturen en managers is van groot belang voor de prestaties van scholen en instellingen. Die kwaliteit komt vooral tot zijn recht als besturen en managers verantwoordelijkheid en ruimte hebben om zelf keuzes te maken over het primaire proces en de organisatie. Het is dan de rol

⁸ Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstukken 32637, nr. 1

⁹ Tweede Kamer 2009-2010, Kamerstukken 31524, nr. 81

van de overheid om enerzijds te zorgen dat besturen en managers kunnen functioneren binnen een goed stelsel van verantwoording. Anderzijds is de inspectie ook zelf een belangrijke check op het functioneren van de besturen en managers, met name op het financieel beleid van scholen en instellingen.

In alle sectoren van het onderwijs zijn inmiddels Codes voor Goed Bestuur ontwikkeld op initiatief van de sectoren zelf. Besturen binden zich aan die codes en werken zo aan de verbetering van hun functioneren.

Voor het mbo verscheen eind november 2010 het rapport "Naar meer focus in het mbo", van de Commissie Onderwijs en Besturing BVE (de commissie-Oudemans), vrijwel tegelijk met het inspectierapport "Besturing en onderwijskwaliteit in het mbo". Het rapport van de inspectie toont aan dat er een verband bestaat tussen het bestuurlijk vermogen van een mbo-instelling en de onderwijskwaliteit. Instellingen met goede kwaliteitszorg en een effectievere organisatie behalen vaker een hoger kwaliteitsniveau. Het is zaak dat ROC's daarvan werk maken, de inspectie zal dat volgen.

Naast de ondernemingsraad en de deelnemersraad vervullen de raden van toezicht een essentiële rol in het goed bestuur van een instelling. Het interne toezicht door de raden van toezicht kan verder worden versterkt als voorwaarde voor beperkter toezicht door de inspectie. De al eerder genoemde commissie-Oudemans adviseert om de positie van raden van toezicht te versterken. Mede op basis van dat advies en de resultaten van de evaluatie van de branchecode 'Goed bestuur in de BVE-sector' die in 2011 plaatsvindt, kom ik eind 2011 met voorstellen voor een versterking van de raden van toezicht. Daarbij valt te denken aan een verplichting voor colleges van bestuur om bepaalde informatie als inspectierapporten en verbeterplannen ongevraagd aan de raad van toezicht aan te bieden. Een andere optie is om de raad van toezicht te verplichten in het geïntegreerd jaarverslag aan te geven hoe het interne toezicht is uitgeoefend. Ook overweeg ik een vorm van certificering voor leden van raden van toezicht.

Eind januari 2011 verscheen het eindrapport over de naleving van de code Goed Bestuur in de VO-sector. De positieve hoofdconclusie is dat een grote meerderheid van de besturen in het voortgezet onderwijs de code op alle onderdelen heeft ingevoerd. Ik ben van plan - evenals ik voor het primair onderwijs heb gedaan - in overleg met de VO-Raad dit jaar een plan te presenteren om schoolleiders te steunen bij hun verdere professionalisering.

De komende periode staan de besturen in het basisonderwijs voor de taak om de code Goed Bestuur te implementeren. De PO-Raad organiseert activiteiten om bestuurders daarbij te steunen. De PO-Raad start verder met monitoring en evaluatie, waaruit de mate van naleving van de code blijkt. Zelf ontwikkel ik, met de sectororganisaties van bestuurders en schoolleiders, een plan om schoolleiders en bestuurders in het primair onderwijs te steunen bij hun verdere professionalisering.

Voor zowel primair als voortgezet onderwijs geldt dat de Wet goed onderwijs en goed bestuur PO/VO sinds 1 augustus 2010 van kracht is geworden. De wet wordt verder aangescherpt om de verbetertermijn voor zeer zwakke scholen te verkorten (zie paragraaf 2.3). Verder is onlangs de fusietoets wettelijk verankerd.

5.2 Financiële positie

De inspectie constateert dat de sectoren financieel overwegend gezond zijn en voldoende financiële ruimte hebben om onderwijs te blijven verzorgen. In vrijwel alle sectoren heeft de inspectie echter, vaak bij meerdere scholen en instellingen, financiële risico's geconstateerd. Dit is onwenselijk. Goed financieel beheer is van belang om financiële risico's te vermijden en om vermogen verantwoord in te zetten voor het onderwijsproces.

Zo laat een pilot-onderzoek zien dat instellingen, aan de hand van bijvoorbeeld een deugdelijke meerjarenbegroting, inzicht verkrijgen in de omvang van het vermogen en wat daadwerkelijk nodig is voor het afdekken van financiële risico's. Vervolgens zijn de instellingen in het algemeen bereid om hoge vermogens verantwoord af te bouwen en in te zetten voor het onderwijsproces.

Ondanks een verbetering ten opzichte van vorig jaar, leveren veel scholen en instellingen nog steeds te laat jaarverslagen in. Positief is dat instellingen in het primair en voortgezet onderwijs de regels voor belenen en beleggen in het algemeen goed naleven.

6. Leraren

De inspectie signaleert dat zowel in primair, voortgezet als middelbaar beroepsonderwijs verbetering nodig is op het terrein van afstemming en opbrengstgericht werken. De inspectie stelt verder vast dat onbevoegde leraren die niet in opleiding zijn, zij-instromers en sommige oudere leraren op onderdelen minder goed lesgeven.

Het stimuleren van de professionele ontwikkeling van alle leraren gedurende hun loopbaan is een belangrijk speerpunt van dit kabinet. Daarom brengt staatssecretaris Zijlstra medio mei van dit jaar het Actieplan "Leraar 2020, een krachtig beroep" uit. In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het niet alleen om docenten, maar ook om leermeesters en instructeurs. Omgaan met verschillen tussen leerlingen en studenten en opbrengstgericht werken zijn, naast het onderhouden van bekwaamheid, belangrijke aandachtspunten van het actieplan.

Voor onbevoegde leraren die niet in opleiding zijn, heeft de staatssecretaris toegezegd artikel 33 lid 3 WVO aan te passen. De leraren worden daardoor verplicht een bevoegdheid te behalen als hun inzet min of meer structureel wordt.

De inspectie stelt terecht dat van schoolleiders in het voortgezet onderwijs andere competenties dan voorheen worden verwacht. Ze moeten immers een stimulerend personeelsbeleid gaan voeren, waaronder - in het kader van de functiemix - het toekennen van promoties op basis van kwalitatieve criteria. Gezien de impact die deze maatregel heeft op het personeelsbeleid, de professionaliteit van de schoolleider en de schoolcultuur, is het logisch dat zij enige tijd nodig hebben deze maatregel met succes door te voeren. Uit een grootschalig onderzoek onder onderwijswerknemers blijkt dat er in 2010 veel vaker promotiecriteria zijn opgesteld dan in vorige jaren¹⁰. De functiemix, met meer leraren in hogere salarisschalen, zorgt ervoor dat het bevoegd gezag en de leraren weer nadrukkelijker het gesprek voeren over de onderwijskwaliteit. Dit valt of staat met het aangaan van het gesprek over kwaliteit binnen de school en het erkennen van goede prestaties van docenten. Het kabinet komt dit voorjaar met een plan om in de kwaliteit van schoolleiders te investeren. Deze wordt meegenomen in het Actieplan "Leraar 2020, een krachtig beroep".

7. Naleving van wet- en regelgeving

7.1 *Onderwijstijd en lesuitval: voortgezet onderwijs en bve*

Het voorkomen van lesuitval, voornamelijk bij havo- en vwo-scholen, blijft een aandachtspunt. Uit de inspectiegegevens blijkt dat met de strengere handhaving van onderwijstijd in het voortgezet onderwijs resultaten worden geboekt. In 3 jaar tijd is het aantal scholen dat voldoende onderwijstijd heeft gerealiseerd bijna verdrievoudigd. De 20% scholen die niet aan de norm voldoet, zullen net als in voorgaande jaren onder verscherpt toezicht van de inspectie komen te staan. Scholen die meer dan 27 uur te weinig onderwijstijd verzorgen, zullen voor die uren op hun budget gekort worden.

Soms is lesuitval onvermijdelijk, maar dan moet er een kwalitatief goed alternatief bestaan, waarbij ouders en leerlingen betrokken zijn. In het *wetsvoorstel Onderwijstijd* dat ik in februari 2011 bij de Tweede Kamer heb ingediend, zijn deze eisen opgenomen. Met deze wet wordt de norm van 1000 uren wettelijk vastgelegd en krijgen ouders en leerlingen meer inspraak.

In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie wordt waar nodig het verscherpte toezicht voortgezet. Aanleiding hiervoor zijn de resultaten van de controle in het studiejaar 2009-2010 bij voornamelijk opleidingen die eerder niet voldeden aan de norm. Dit heeft tot gevolg dat ik bij 16 opleidingen de bekostiging ga terugvorderen. Ik heb verder aangekondigd eerder licenties in te trekken. De mbo-instellingen worden komende maanden weer intensief voorgelicht over de urennorm

¹⁰ ResearchNed, Tussenmeting Convenant Leerkracht, Nijmegen, nog te verschijnen

en de criteria. In mei en juni 2011 volgt een representatief onderzoek. Dan is te zien of de naleving in de mbo-sector verbetert.

Om de kwaliteit van het onderwijs in het middelbaar beroepsonderwijs te verbeteren, kondig ik in mijn Actieplan "Focus op Vakmanschap 2011-2015" een verhoging van het minimaal aantal klokuren onderwijstijd. Ik zal dat de komende maanden met de sector uitwerken.

7.3 Ouderbijdrage

Nog niet alle scholen in het voortgezet onderwijs leven de wetgeving voor de ouderbijdrage op correcte wijze na, hoewel het al beter gaat. De informatie die de inspectie aan scholen verstrekt, draagt daaraan bij. Ik bezie met de betrokkenen hoe ik het toezicht op de ouderbijdrage kan vormgeven, waarbij het onderwijs toegankelijk blijft en de administratieve lasten zo laag mogelijk.

De Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) heeft een brochure uitgebracht over schoolkosten voor mbo-deelnemers. Ik juich dit soort initiatieven toe.

8. Afsluitend

Zoals in het begin gesteld, de verwachtingen zijn hoog. En alle zeilen moeten worden bijgezet om internationaal onze positie te behouden en te verbeteren. Mijn perspectief is een stelsel dat gedragen wordt door een sterke beroepsgroep, en door bestuurders en schoolleiders die gericht zijn op de onderwijsprestaties van hun instelling. Die zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteitszorg, die door te leren van elkaar voortdurend streven naar verbetering en die doelgericht aan ambities werkt.

De overheid moet hen daar optimaal in ondersteunen. In de voorgaande paragrafen is uitgelegd wat we doen om eraan bij te dragen dat leerlingen en studenten in een leeromgeving terecht komen die hen uitdaagt om het beste uit zichzelf te halen. De Inspectie beoordeelt de kwaliteit, op schoolniveau en op stelselniveau. Met elkaar, zoeken we naar de juiste balans tussen ruimte en regels voor onderwijsinstellingen. Het zijn uiteindelijk de docenten, leraren, bestuurders en intern toezichthouder, die deze beweging met elkaar moeten maken.

De uitdaging is om scholen de komende tijd voldoende in hun kracht te zetten. Zodat ze met elkaar standvastig de koers verder omhoog kunnen maken.