



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. de heer A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Plaats/datum:
Utrecht, 17 januari 2019

Kenmerk:
2019-168394/RdB

Onderwerp:
Staat van het Onderwijs 2017-2019



Geachte heer Slob,

Op 14 november jl. stuurde u ons een brief met daarin de vraag om een schriftelijke reactie op de activiteiten die de PO-Raad onderneemt en voornemens is om te ontplooiën in het kader van gelijke kansen, kwaliteitsbevordering in het algemeen, het tegengaan van schoolverschillen en de balans tussen centrale sturing en eigen verantwoordelijkheid.

Wij gaan graag in op uw verzoek om hiermee bij te dragen aan een constructieve aanpak voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

Allereerst verwijzen we graag naar een eerder verzonden brief¹ waarin de PO-Raad een schriftelijke reactie gaf op de constatering van de Inspectie in de Staat van het Onderwijs 2018 | onderwijsverslag 2016-2017. Hierin wordt de inzet van de PO-Raad omschreven en wordt benadrukt dat een zelfbewuste sector te afhankelijk zou zijn van extern (stelsel)toezicht wanneer het enkel op die wijze op haar kwetsbaarheden zou worden gewezen. In de strategische agenda van de PO-Raad - die eind 2017 door de leden van de PO-Raad is vastgesteld - zijn al ambities vastgesteld die antwoord geven op de problematiek die ook de Inspectie van het Onderwijs agendeert in haar onderwijsverslag in 2018.

Wat deed de PO-Raad al?

De PO-Raad heeft ook voorafgaand aan deze periode inzet gepleegd op deze thema's. Er zijn verschillende zaken die de afgelopen jaren zijn ondernomen om kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen. Deze kwaliteitsverbetering is gericht (geweest) op het professionaliseren van het bestuurlijk handelen, cyclisch verbeteren van de kwaliteitszorg van besturen en scholen en het tegengaan van kansongelijkheid en schoolverschillen.

¹ Kenmerk 2018-146948/RdB _ dd. 29-05-2018



Hiertoe heeft de PO-Raad besturen ondersteund bij het opzetten en uitvoeren van zelfevaluaties en besturen ondersteund middels lerende netwerken. Hierbij werd in groepen van circa 5 besturen een kwaliteitsvraagstuk afgepeld en gezamenlijk gezocht naar een passende oplossing die bijdraagt aan de ontwikkeling van kwaliteit en/of het bestuurlijk handelen. Het uitvoeren van audits en collegiale visitaties zijn kenmerkend geweest voor de aanpak. Hieruit voorvloeiend is voor de sector in beeld gebracht bij welke organisaties zij terecht kunnen voor verdiepende ondersteuning t.a.v. zelfevaluaties. Ook heeft de PO-Raad een eigen auditorentraining ontwikkeld waarin expliciet de koppeling wordt gemaakt tussen het uitvoeren van een audit en de inbedding in de (cyclische kwaliteitszorg) van de organisatie. Deze auditorentraining is meermaals (6) uitgevoerd en door vele kwaliteitszorgmedewerkers en bestuurders gevolgd. Tenslotte is onder leiding van BMC een traject uitgezet naar het samenspel tussen besturen en de Raad van Toezicht. Het totaal aan interventies is destijds uitgevoerd onder de noemer *Q voor besturen* en heeft geleid tot een verbetering van het bestuurlijk handelen, zo is ook bevestigd in het evaluatieonderzoek dat is uitgevoerd door Regioplan.

We staan voor een sector die voor alle leerlingen een minimale basiskwaliteit garandeert. Onderwijs(kwaliteit) dat als onvoldoende of zeer zwak wordt beoordeeld is onacceptabel en moet vanuit maatschappelijk belang binnen afzienbare tijd - en uiterlijk binnen een jaar - hersteld zijn. Om die reden voorziet de PO-Raad sinds 2009 in een bewezen succesvol ondersteuningsprogramma voor scholen die onverhoopt als onvoldoende of zeer zwak worden beoordeeld. Het zogenaamd Goed Worden, Goed Blijven, voorziet in een verdiepende analyse en ondersteunde 'Vliegende brigade' waarbij met name gefocust wordt op het verbeterpotentieel van scholen. Nagenoeg iedere school die als zeer zwak wordt beoordeeld en veelal alle scholen die de beoordeling onvoldoende (voorheen zwak) ontvangen worden met succes ondersteund. Bijna 100% van de scholen voldoet binnen een jaar weer aan de basiskwaliteit. Componenten als omgaan met andere omstandigheden, kwaliteitszorg en verbetering van leerresultaten spelen een belangrijke rol bij de verbeterstappen.

Schoolverschillen en gelijke kansen zijn dermate belangrijke zaken dat deze continue aandacht behoeven. We hebben geconstateerd dat de problematiek complex is en de oplossing multidimensionaal. Terugdringen van kansengelijkheid vraagt om een aanpak die zich kenmerkt door een intensieve samenwerking binnen de keten en overstijgt daarmee het onderwijs, maar heeft ook te maken met het creëren van een urgentiebesef dat verschillende actoren in (en rond) de school in actie moeten komen. De PO-Raad heeft, los van de reguliere communicatie via nieuwsbrieven en website, bestuurlijke netwerken en kenniskringen voor kwaliteitszorgmedewerkers (minimaal 150 deelnemers) ingericht waarbinnen het onderwerp telkens onder de aandacht is gebracht. Verandering start met zicht en inzicht in de problematiek. Specifiek willen we hier onze voortdurende inzet op het jonge kind benoemen en de wijze waarop we hebben gestreden voor het versterken en verbeteren van Onderwijsachterstandenbeleid.

Kansengelijkheid is in essentie vorm geven aan een ontwikkeling die recht doet aan de verschillen tussen kinderen, met onderwijs dat zo veel mogelijk bijdraagt aan het potentieel dat kinderen hebben.

Dat betekent ook een focus op leerlingen die bovengemiddeld presteren. In de beginperiode van het bestuursakkoord zijn hier door de PO-Raad inspanningen op geweest, later zijn deze ook uitgezet bij SchoolaanZet, SLO en EDventure.

Deze laatste twee organisaties zijn daar nog steeds mee bezig. Ontwikkeling op sectoraal niveau laten een positieve trend zien als het versneld doorstromen van leerlingen met talent betreft.

Welke zaken onderneemt de PO-Raad momenteel

De PO-Raad heeft geconstateerd dat het van wezenlijk belang is om beter zicht te krijgen op de kwaliteitszorgvraagstukken die er leven in de sector. Niet enkel van besturen die tekortkomingen laten zien, maar juist ook van hen die binnen de kaders van de wet zich inzetten voor innovatief onderwijs. Om die reden starten we vanaf januari 2019 met een intensief beltraject waarin minimaal 70% van alle PO-besturen zal worden gebeld om op semigestructureerde wijze in kaart te brengen wat de grootste kwaliteitszorgvraagstukken van dit moment zijn. Vervolgens zijn we voornemens om bij 50% van deze gebelde besturen een verhelderingsgesprek te voeren. Deze worden uitgevoerd door experts.

De PO-Raad zet daarom in op:

- **Goed Worden, Goed Blijven - Schoolniveau**
Ondersteuning voor scholen waarbij de Inspectie van het onderwijs de kwaliteit als onvoldoende of zeer zwak heeft beoordeeld.
- **Goed Worden, Goed Blijven – Bestuursniveau**
Ondersteuning voor besturen waarbij de Inspectie van het onderwijs één of meerder standaarden als onvoldoende heeft beoordeeld.
- **Mentorschap voor beginnende bestuurders**
Ondersteuning van beginnende bestuurders, of bestuurders die moeite ondervinden bij het uitvoeren van hun bestuurlijke taak door ervaren bestuurders.
- **Expert voor 3 á 4 dagen**
Inzet van expert bij het nader verkennen en uitwerken van een kwaliteitsvraagstuk zodat de volgende stap in de ontwikkeling van de organisatie gemaakt kan worden.
- **Werkshops**
Werkshops onder begeleiding van een expert waardoor besturen kunnen werken aan bv. het realiseren van een gedegen zelfevaluatie, het ontwerpen van ambitieuze (school)normen, analyseren van data op bestuur- en schoolniveau, of het verbeteren van de kwaliteitszorgsystematiek.
- **Lerende netwerken**
In lerende netwerken zullen circa 5 bestuurders met elkaar een ontwikkelvraag ontrafelen en middels verdieping op het thema bepalen wat de vervolgstap in de eigen organisatie moet zijn.
- **Bestuurlijke visitatie**
Een op ontwikkeling gerichte visitatie door collega bestuurders onder leiding van een onafhankelijk voorzitter.
Hierbij is het de ambitie om het majeure gedeelte van de besturen de komende jaren in een bestuurlijke visitatie te laten participeren.
- **Leergang onderwijskwaliteit**
Een serie masterclasses gericht op (onderwijs)kwaliteit waarbij groepen bestuurders de inhoud van de masterclasses actief verbinden aan de eigen organisatie en bepalen welke consequenties die heeft voor hun eigen bestuurlijk vermogen, taak en opdracht.

- **Samenspel bestuurlijke gemeenschap**

Ontwikkelingsessies gericht op het versterken van het samenspel tussen het bestuur en de Raad van toezicht, en het bestuur en schoolleiders, GMR.

Het aanbod is niet expliciet bedoeld voor besturen met eventuele tekortkomingen, maar ook juist voor hen die de stap van goed naar nog beter willen zetten. Hiermee wordt een duidelijk appel gedaan op het verder ontwikkelen van een professionele verbetercultuur.

Twee interventies willen we graag specifieke benoemen, te weten: *Goed Worden, Goed Blijven* en het *Samenspel in de bestuurlijke gemeenschap*.

Goed Worden, Goed Blijven

Dit jaar geeft de PO-Raad 10 jaar uitvoering aan het programma Goed Worden, Goed Blijven. De werkwijze die bestaat uit een verdiepende analyse en ondersteunende 'Vliegende brigade' is bewezen effectief². Desalniettemin constateert de PO-Raad samen met de Inspectie van het Onderwijs dat het aantal scholen dat onvoldoende of zeer zwak wordt beoordeeld lijkt toe te nemen en de hersteltijd in sommige gevallen meer tijd lijkt te vergen.

In nauwe samenwerking met de Inspectie wordt gekeken of de oorzaken hiervan te vinden zijn in het vernieuwde inspectiekader, of dat hier fundamentele oorzaken aan ten grondslag liggen.

Sinds het schooljaar 2017-2018 is het bestuursgericht toezicht van kracht. Dit houdt in dat het toezicht niet langer start vanuit het perspectief op de school, maar vanuit het bestuurlijke perspectief. Besturen worden beoordeeld op kwaliteitszorg, kwaliteitscultuur, verantwoording & dialoog en financiën. De PO-Raad is om die reden gestart met de ondersteuning van besturen die op één of meerdere standaarden onvoldoende zijn beoordeeld. De tekortkomingen die de Inspectie heeft geconstateerd zijn zeer wisselend van aard, waardoor de aanpak van de ondersteuning ook maatwerk dient te zijn. Echter, kenmerkend is dat het altijd gefocust is op het verbeterpotentieel van het betreffende bestuur, en daarmee het bestuur (of het totale bestuurlijke construct) in de ontwikkelmodus plaatst. De ondersteuning fungeert door middel van analyse en advies als een critical friend die het proces tot verbetering ondersteunt en monitort. Het bestuur is te allen tijde zelf aan zet. Veel besturen maken gebruik van het aanbod na een negatieve beoordeling door de Inspectie. Daar waar afgezien wordt van ondersteuning betreft het veelal een simpele herstelopdracht, ingrijpendere maatregelen (aftreden bestuur), of fusietrajecten waardoor dit type ondersteuning niet direct wenselijk is.

Samenspel binnen de bestuurlijke gemeenschap

Om goed onderwijs te realiseren is het van wezenlijk belang dat het totale bestuurlijke construct goed functioneert.

Daarmee komt het samenspel tussen bestuurder en schoolleider in beeld, maar ook het samenspel tussen bestuur en Raad van Toezicht, en bestuur en GMR. De PO-Raad zal de komende twee jaar intensief inzetten op dit terrein, door ontwikkelgroepen te starten die zich op deze thematiek zullen richten.

² Evaluatie rapport GWGB - Capgemini

Opedane kennis moet leiden tot verdiepte kennis en een goede publicatie die richting en inspiratie geven aan het gedegen inrichten van het bestuurlijk construct. Waarbij rolopvatting en inname vanuit de verschillende posities gerichte aandacht krijgen. Het onlangs gepubliceerde rapport over scheiding in bestuur en toezicht benadrukt de urgentie. Binnen dit traject wordt samengewerkt met de AVS en de VTOI.

Kansengelijkheid

Kansongelijkheid manifesteert zich vooral bij de aanvang en tijdens de schakelpunten in ons stelsel. De PO-Raad zal daarom blijven pleiten voor betere voorzieningen t.a.v. onderwijsachterstand en vindt om die reden een brede basisvoorziening voor kinderen vanaf 2,5 een minimale eis, zodat onderwijsachterstanden zo veel mogelijke preventief worden bestreden, leerlingen op jonge leeftijd in een pluriforme, taalrijke omgeving opgroeien en werken aan hun persoonlijke brede ontwikkeling. Ten aanzien van de overgang naar het VO heeft de PO-Raad onlangs een standpunt opgesteld om de primaire functie van de eindtoets te versterken. Dit standpunt is vastgesteld in de ALV van november jl.. Er is een groeiende kloof in kansen tussen leerlingen met een gelijk niveau, waarbij de sociaal economische status verschilt. Dat is onacceptabel, en rechtvaardigt binnen de huidige inrichting de inzet van een eindtoets als een objectief instrument dat onder advisering moet terugdringen. Uitkomsten van de eindtoets zijn daarmee een serieuze factor in het professioneel oordeel van een school ten aanzien van het schooladvies. Essentieel is dat voorgestelde aanpassingen niet bedoeld zijn als perfectionering van het selectieproces en versterking van gerichte determinatie, maar zijn gericht op de optimale doorstroom van leerlingen.

We zullen blijven inzetten op:

- **Kennisdeling binnen de vereniging**
Middels nieuwsbrieven en website, maar ook binnen de verschillende gremia.
- **Versterking van de kwaliteit van het schooladvies**
Uitvoering van inhoud sectoraal standpunt eindtoets
- **Regiegroep 10-14 onderwijs**
Een speciaal ingerichte regiegroep (waar OCW onderdeel van uit maakt) bekijkt de komende jaren of de effecten van deze initiatieven dermate geslaagd zijn dat het moeten leiden tot aanpassingen in de wet zodat het eenvoudiger wordt om dit type onderwijs in te richten.
- **Ontwikkelen van agenda op de overgang PO-VO**
Met en door de sector onderzoeken op welke wijze een ononderbroken ontwikkellijn (niet versmald tot de overgang PO-VO) van 0 tot 18 jaar gerealiseerd kan worden en welke randvoorwaarden daarmee gemoeid zijn. Daarom pleit de PO-Raad al lange tijd voor een brede basisvoorziening voor alle leerlingen.
- **Toegankelijk onderwijs voor ieder kind**
De PO-Raad heeft in haar laatste algemene ledenvergadering een richtlijn afgesproken omtrent de vrijwillige ouderbijdrage. Bijdragen van ouders aan het onderwijs mogen nooit leiden tot drempels voor toegankelijkheid, of implicaties hebben voor deelname aan activiteiten die onder verantwoordelijkheid vallen van het bevoegd gezag.

De PO-Raad zal deze richtlijn bij de eerstvolgende aanpassing van de Code Goed bestuur opnemen in haar code.

Verschillen tussen scholen

De Inspectie constateert dat er verschillen bestaan tussen scholen, met name gericht op de beheersing van de referentieniveaus taal en rekenen. Dat roept vragen op over de ambitieniveaus van scholen voor hun leerlingen en de wijze waarop de prestaties op instrumentele vakken onderdeel zijn van het totale spectrum aan onderwijsaanbod. De Inspectie heeft in nauwe afstemming met het veld een nieuw onderwijsresultatenmodel ontwikkeld, waarbij momenteel het gesprek met leden van de PO-Raad loopt over het stellen van ambitieniveaus, en hoe we er in gezamenlijkheid voor gaan zorgen dat ondergrenzen niet de geaccepteerde norm worden. Daarvoor is ook kennis en inzicht voor nodig in de referentieniveaus. Een voorziening waarbij scholen en besturen zich in (bijvoorbeeld) datalabs kunnen vergelijken met sectorale uitspraken over kwaliteit zou bijdragen aan deze ontwikkeling. Besturen pleiten voor meer inzage in de blackbox van data en de daaruit voortkomende verschillen tussen scholen. Op die wijze kan er binnen scholen beter gekeken worden naar hoe (en waarom) er dergelijke verschillen zijn ontstaan. Daarmee worden de uitkomsten van de Staat van het Onderwijs betekenisvoller voor individuele besturen en scholen en wordt de vrijblijvendheid om aanstoot te nemen aan constatering ook kleiner. Met de Inspectie wordt dit gesprek gevoerd. Een eerste opzet voor deze plannen in het kader van het bestuursakkoord is door het ministerie beoordeeld als 'buiten scope' en om die reden niet opgenomen in het project Regie op Onderwijskwaliteit.

Tenslotte moeten we de realiteit en de weerbaarheid van de dagelijkse werkelijkheid niet uit het oog verliezen. Het lerarentekort manifesteert zich op steeds meer plekken in het land en leidt tot grote problemen bij het realiseren van de kerntaak van het onderwijs. Dat ontslaat geen enkel bestuur van haar taak om op strategische wijze over de grenzen van het lerarentekort heen vorm te geven aan goed onderwijs, maar we stellen wel vast dat deze problematiek ernstig effect kan hebben (of al heeft) op de kwaliteit en continuïteit van goed onderwijs en de uitvoering van kwaliteitsbeleid.

In deze brief hebben we getracht u een beeld te geven van de huidige ontwikkelingen. De PO-Raad staat voor *Samenwerken aan Goed Onderwijs!* Een uitdaging die we in gezamenlijkheid met alle partijen aan moeten gaan.

Met vriendelijke groet,

Rinda den Besten,
voorzitter

Anko van Hoepen,
vicevoorzitter