

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2019

Nr. 176

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 april 2019

Het Nederlandse onderwijs laat goede prestaties zien. Diploma's doen ertoe. 47 procent van de jonge mensen die het onderwijs uitstromen hebben een hoger onderwijsdiploma op zak. Het studiesucces in het mbo neemt toe. Met een diploma komen jongeren makkelijker aan een baan dan zonder.¹ Jongeren met een niet westerse migratie-achtergrond lopen hun achterstand in het onderwijs in. De kansengelijkheid lijkt niet langer op te lopen. De Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) laat in haar verslag over de Staat van het Onderwijs 2017–2018 zien dat op een groot aantal plekken in het onderwijs de inspanningen van de afgelopen jaren tot resultaat hebben geleid in ons onderwijs. Het succes van de leerlingen en studenten is te danken aan de grote inzet van leraren, schoolleiders, bestuurders en ander personeel.

Een belangrijke factor voor het succes is de vrijheid in ons stelsel. Binnen de wettelijke kaders hebben leraren, schoolleiders en bestuurders alle ruimte om – vanuit hun expertise en ervaring – goed onderwijs te geven. Wij hechten aan dit stelsel waarin ruimte en vertrouwen geven samen gaat met verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen. Een stelsel dat leunt op vrijheid en vertrouwen binnen kaders is tegelijkertijd geen automatische garantie op succes. Het stelsel moet ook responsief zijn en zich kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden.

Het Nederlandse onderwijs staat voor een aantal grote opgaven. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de veranderende arbeidsmarkt en toenemende technologisering van de maatschappij vragen veel van ons onderwijs. Internationalisering en globalisering bieden zowel kansen als

¹ De jeugdwerkloosheid is nog nooit zo laag geweest. Binnen Europa staat Nederland in de top drie van landen met de laagste jeugdwerkloosheid. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/27/jeugdwerkloosheid-deze-eeuw-niet-eerder-zo-laag>.

bedreigingen. De sociale scheidslijnen in de samenleving zien we terug in het onderwijs. Daarnaast hebben besturen te maken een oplopend lerarentekort en met krimp. Leerlingen en studenten verwachten terecht dat het onderwijs hen goed voorbereidt op een complexe en onzekere toekomst. Deze uitdagingen zetten druk op onze scholen en instellingen en op het stelsel.

De goede resultaten die ons onderwijs nu boekt zijn niet vanzelfsprekend. In het verslag over de Staat van het Onderwijs 2016–2017 wees de inspectie op dalende en stabiliserende prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs.² Dit was voor niemand in het primair en voortgezet onderwijs een fijne boodschap. Wij hebben de constatering van de inspectie aangegrepen om extra inspanningen te verrichten voor een duurzame kwaliteitsverbetering in het funderend onderwijs.³ Dit doen wij samen met het onderwijsveld.

Hierbij bieden wij u het verslag van de inspectie over de Staat van het Onderwijs 2017–2018 (hierna: de Staat 2017–2018) aan⁴. De constatering die de inspectie daarin doet sluiten aan bij de constatering van de inspectie van de afgelopen jaren. De inspectie roept ons opnieuw op duidelijk te maken wat leerlingen en studenten moeten kennen en kunnen om deel te nemen aan de samenleving en om een plek te vinden op de arbeidsmarkt of door te stromen naar het vervolgonderwijs. Heldere ambities en doelstellingen maken het mogelijk om de kwaliteit van het onderwijs goed te blijven volgen en te sturen op kwaliteit.

Naar aanleiding van de Staten van de afgelopen jaren hebben wij samen met het onderwijsveld veel werk verzet. De eerste positieve resultaten zijn geboekt. Wij zien in de Staat 2017–2018 een aanmoediging om op de ingeslagen weg door te gaan. Onze ingezette koers hebben wij in verschillende brieven met uw Kamer gedeeld.⁵ In deze brief beschrijven wij onze vervolgstappen voor 1. heldere gezamenlijke ambities en doelstellingen, 2. leren van elkaar en een professionele kwaliteitscultuur en 3. veel vrijheid en doortastend toezicht.

I Werken aan heldere gezamenlijke ambities en doelstellingen

Goed onderwijs vereist heldere ambities en doelstellingen. Ook verwacht de samenleving terecht duidelijke keuzes in wat moet en wat mag.

Onze kwaliteitsambitie is breed. Voor goed en ambitieus onderwijs moeten kwalificatie, socialisatie en persoonlijke vorming met elkaar in evenwicht zijn. Hier zijn wij in alle onderwijssectoren mee aan de slag. Elke sector heeft eigen sterke en zwakke punten. Hieronder beschrijven wij onze aanpak bij de verschillende sectoren. Daarna gaan wij in op een aantal sectoroverstijgende onderwerpen.

² Staat van het onderwijs 2018, onderwijsverslag over 2016–2017 (Inspectie van het onderwijs), bijlage bij Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 130.

³ Duurzame versterking van het funderend onderwijs, Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 164.

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁵ Beleidsreactie op de Staat van het Onderwijs 2016–2017, Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 130; Duurzame versterking van het funderend onderwijs, Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 164; Werken in het onderwijs, Kamerstuk 27 923, nr. 245; Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs, Kamerstuk 31 288, nr. 664; Gelijke kansen in het mbo en stagediscriminatie, Kamerstuk 31 524, nr. 374; Bevorderen kansengelijkheid in het onderwijs, Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175.

PER SECTOR

Funderend onderwijs: gezamenlijke ambities in het vernieuwde curriculum

Vorig jaar beschreef de inspectie dat de prestaties van leerlingen in het funderend onderwijs onder druk staan. De inspectie wijst dit jaar opnieuw op de noodzaak om een beperkt aantal concrete doelstellingen en ambities te hanteren.⁶ De lopende curriculumherziening is hét moment om die uitdaging aan te gaan. Samen met het onderwijsveld werken wij aan deze vernieuwing. Daarmee pakken wij ook de ervaren overladenheid aan van het huidige curriculum. Het nieuwe curriculum resulteert in duidelijkheid over de te bereiken niveaus. Dat stelt scholen in staat om uitdagend onderwijs te bieden aan alle leerlingen. Het doel is een beperkt, integraal en samenhangend curriculum. Het vernieuwde curriculum geeft leraren richting, ruimte én inspiratie. De herziening is noodzakelijk om de gewenste kwaliteitsslag in het funderend onderwijs te maken.

Voor de herziening van het curriculum leveren leraren en schoolleiders uit negen verschillende ontwikkelteams bouwstenen. Dit doen zij met steun van wetenschappers, curriculumexperts, vakinhoudelijke verenigingen, toets-experts en andere belanghebbenden. 84 ontwikkelscholen geven feedback op de tussenopbrengsten van de ontwikkelteams en kijken naar de praktische toepassing van de voorstellen in de praktijk.

De opdracht van de ontwikkelteams is niet eenvoudig. Veel partijen hebben stevige en lang niet altijd verenigbare opvattingen over de gewenste inhoud van het onderwijs. Om de overladenheid terug te dringen kunnen lang niet alle aangedragen prioriteiten een plek krijgen in het vernieuwde curriculum. Scherpe keuzes maken, betekent dat niet iedereen tevreden zal zijn met de uitkomst. Wij streven, mede op verzoek van uw Kamer, uiteraard naar een grote betrokkenheid van het onderwijsveld en een breed draagvlak.

Wij vertrouwen op de ontwikkelteams om – conform de opdracht van uw Kamer – evenwichtige en onderbouwde afwegingen te maken. In mei verschijnt het conceptadvies van de ontwikkelteams. Dan volgt een uitgebreide consultatieronde met het veld, inclusief de vakverenigingen. Kort na de zomer leveren zij hun advies op, daarna ontvangt uw Kamer een beleidsreactie. Dan zullen wij met uw Kamer de noodzakelijke vervolgstappen zetten.

Middelbaar beroepsonderwijs: samenwerken met de arbeidsmarkt loont

Het mbo mag zich met de internationale top meten. De analyse van de inspectie bevestigt dat jongeren met een beroepsopleiding een goede positie hebben op de arbeidsmarkt, soms zelfs beter dan een deel van de opleidingen in het hoger onderwijs. Het mbo heeft ook goede voortgang geboekt op andere thema's, zoals gelijke kansen en het niveau van uitstroom.

De goede kwaliteit van het onderwijs komt onder andere door de nauwe verbinding tussen het onderwijs en het bedrijfsleven, bijvoorbeeld binnen de kwalificatiestructuur. Onderwijs en bedrijfsleven werken hier samen

⁶ Zie ook Staat van het onderwijs 2018, onderwijsverslag over 2016–2017 (Inspectie van het onderwijs), bijlage bij Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 130. Zie ook het recent peilingsonderzoek van de inspectie naar mondelinge taalvaardigheid (zie bijlage, raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl) blijkt dat scholen die duidelijke leerdoelen stellen en doelgericht aandacht besteden aan dit onderwerp betere prestaties realiseren.

om de inhoudelijke eisen van het onderwijs te bepalen. Naast de beroepspraktijk zijn er ook voor iedere student een aantal algemeen vormende onderdelen. Ongeacht regio of opleiding moet elke student deze beheersen. De eisen voor deze onderdelen zijn gebaseerd op de referentieniveaus. Daarnaast wordt er via verschillende initiatieven gewerkt aan versterking van het burgerschapsonderwijs.

Met de sector hebben wij in 2018 een bestuursakkoord afgesloten om de kwaliteit nog verder te verbeteren. De kern van het akkoord is dat instellingen meer ruimte krijgen om zelf te bepalen wat voor hen belangrijke verbeteringen en vernieuwingen zijn. Door een goede dialoog met de regionale partners borgen de mbo-scholen de kwaliteit. Samen bepalen zij de regionale ambities. Er is voor de periode 2019 tot en met 2022 in totaal € 1,6 miljard beschikbaar voor de kwaliteitsafspraken in het mbo. De commissie Kwaliteitsafspraken zal medio juni een eindadvies opstellen over de ingediende kwaliteitsagenda's en dit overhandigen aan de Minister van OCW.

Zorg om studenten in economische opleidingen mbo

Een specifieke groep studenten in het mbo heeft extra aandacht nodig. Wij delen de zorgen van de inspectie voor het arbeidsmarktperspectief van jongeren met een diploma op niveau 1 en van bepaalde opleidingen op niveau 2, vooral binnen de economische sector. Zij komen lastig aan het werk na het behalen van het diploma.

Wij vergroten hun kansen op werk door te stimuleren dat deze kwetsbare groepen meer begeleiding krijgen, ook na het behalen van hun diploma. Hiervoor is bijvoorbeeld de pilot Motie Kwint/Özgül gestart, waarbij wij met acht regio's een proef doen om jongeren nog twee jaar te begeleiden na het behalen van hun diploma op niveau 1 of 2.⁷ ⁸ Tevens ontvangt uw Kamer deze zomer een reactie van het Kabinet op het Interdepartementale Beleidsonderzoek (IBO) jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.⁹

Specifiek voor de economische opleidingen is het nodig om vanuit een breed perspectief te kijken. De sector economie is zowel in het mbo als in het hbo de grootste sector in studentaantallen. Het is ook een sector met hoge uitval- en switchpercentages. Tegelijkertijd lijken deze opleidingen een emanciperende rol te vervullen: relatief veel studenten stromen door naar een hoger niveau. De Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO) doet onderzoek naar de kenmerken en motieven van studenten van mbo opleidingen in de economische sector en de (potentiële) functie van deze opleidingen bij het tegengaan van kansengelijkheid.¹⁰ Hiertoe onderzoekt de commissie het profiel van studenten van administratieve opleidingen en op welke posities zij terechtkomen op de arbeidsmarkt en in het vervolgonderwijs. Dit onderzoek is na de zomer gereed. Dan zullen wij uw Kamer informeren.

Andere opleidingen lijken beter in staat om de kansen te bieden die deze jongeren zoeken. Het loopbaanperspectief en salaris van sommige technische mbo-opleidingen zijn vergelijkbaar met de top van de academische opleidingen. Wij blijven stimuleren dat jongeren kiezen voor kansrijke sectoren zoals de techniek. Dit doen wij bijvoorbeeld binnen het

⁷ Motie Kwint/Özgül over begeleiden van mbo-studenten bij hun start op de arbeidsmarkt Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 120.

⁸ Bevorderen kansengelijkheid in het onderwijs, Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175, Blijvende aandacht nodig voor voortijdig schoolverlaten, Kamerstuk 26 695, nr. 124.

⁹ https://www.eerstekamer.nl/overig/20180205/taakopdracht_ibo_jongeren_met_eeen/meta.

¹⁰ Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs, Kamerstuk 31 288, nr. 664.

Techniekpact, maar ook door onze investering in het technisch vmo.¹¹ Loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) is in dit kader van onverminderd groot belang voor het begeleiden van de student naar een passende opleiding met een goed arbeidsmarktperspectief. Wij faciliteren dit bijvoorbeeld door inzicht te geven in kans op werk, stage en leerbaan via het studiekeuze portaal KiesMBO.

Hoger onderwijs: internationaal op hoog niveau

Het Nederlands hoger onderwijs is van een internationaal hoog niveau. De OECD en de Europese Commissie hebben dit recent nog bevestigd.¹² De kwaliteit is op orde en het hoger onderwijs is toegankelijk en doelmatig. De inspectie beschrijft een groei aan differentiatie binnen en tussen opleidingen. Het hoger onderwijs sluit daarmee over het algemeen goed aan bij de behoeften van studenten en van de arbeidsmarkt. Digitalisering is daarbij zowel een uitdaging als een kans voor het onderwijs om beter in te spelen op de vraag uit de samenleving. Digitalisering kan bijvoorbeeld bijdragen aan flexibel onderwijs, door plaats- en tijdsafhankelijk onderwijs mogelijk te maken.

Gezamenlijke doelen en ambities zijn en blijven belangrijk in het hoger onderwijs. In de sectorakkoorden hebben wij met universiteiten en hogescholen gezamenlijke prioriteiten bepaald. Belangrijke aandachtspunten zijn werkdruk en verdere verbetering van de toegankelijkheid. Onderdeel van de akkoorden met hogescholen en universiteiten is het akkoord «Investeren in Onderwijskwaliteit – Kwaliteitsafspraken 2019–2024» dat ook met studentenorganisaties is gesloten. Dit regelt de inzet van de studievoorschotmiddelen om de kwaliteit van het hoger onderwijs verder te verbeteren.

Ondertussen zetten wij ook de lijnen uit voor de toekomst van het hoger onderwijs en onderzoek op (middel)lange termijn met een Strategische Agenda. Deze ontwikkelen wij met inbreng van alle belanghebbenden. In deze agenda zullen wij ook een visie geven op studiesucces. De inspectie laat in de Staat 2017–2018 zien hoe belangrijk het is om een diploma te hebben op de arbeidsmarkt. Dat betekent dat het studietempo niet de belangrijkste bepaler mag zijn om studiesucces te meten. Het gaat er vooral om zo veel mogelijk studenten die dit willen en kunnen in staat te stellen om succesvol een opleiding in het hoger onderwijs af te ronden. Eind van dit jaar ontvangt uw Kamer de Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek.

SECTOROVERSTIJGEND

Zicht op prestaties: goede instrumenten, betere eindtoets

Juist in ons onderwijsstelsel met veel vrijheid is het van belang om zicht te houden op de kwaliteit van het onderwijs, waarschuwt de inspectie. Daarvoor kent het Nederlands onderwijs verschillende meetinstrumenten. Zij moeten goed functioneren, in het belang van individuele leerlingen en studenten, scholen, opleidingen en het stelsel als geheel.

¹¹ Samen naar een sterk technisch mbo, Kamerstuk 30 079, nr. 72.

¹² Education at a Glance 2018, Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 147. Supporting Entrepreneurship and Innovation in Higher Education in The Netherlands <http://www.oecd.org/netherlands/supporting-entrepreneurship-and-innovation-in-higher-education-in-the-netherlands-9789264292048-en.htm>. Education and Training Monitor 2018 – Country analysis Netherlands, Europese Commissie, November 2018.

Belangrijke instrumenten voor ons zijn de eindtoets basisonderwijs, referentieniveaus voor taal en rekenen, eindexamens, wettelijke burgerseisen en internationale vergelijkingen. De eindtermen voor de eindexamens in het voortgezet onderwijs reiken scholen duidelijke beheersingsdoelen aan. Uiteraard hebben wij straks ook in het vernieuwd curriculum valide en betrouwbare (centrale) toetsing en examinering nodig. De referentieniveaus taal en rekenen van het primair onderwijs tot aan het mbo zorgen voor een doorlopende leerlijn. De nationale toetsen en examens en internationale vergelijkingen geven een beeld van de prestaties en vorderingen van leerlingen, scholen en ons stelsel als geheel.¹³

De inspectie uit zorgen over de eindtoets basisonderwijs. Daarbij wijst zij vooral naar het feit dat de toetsen nu niet goed vergelijkbaar zijn. Die zorgen delen wij. De eindtoetsen die in 2018 werden afgenomen, geven daardoor op stelselniveau een onvoldoende betrouwbaar beeld van de prestaties van leerlingen van taal en rekenen. Daarom werken wij aan goed vergelijkbare eindtoetsen in het basisonderwijs door de invoering van zogeheten «anker-items». Nog voor de zomer ontvangt uw Kamer de evaluatie van de eindtoets.

Lerarentekort: aantrekken en opleiden, vasthouden en innovatie

Voor goed onderwijs, met ambities en heldere doelstellingen zijn voldoende en goede leraren nodig. Het lerarentekort is ongelijk verdeeld. Dit maakt sommige scholen en wijken extra kwetsbaar. En het vraagt veel inzet van besturen, schoolleiders en lerarenteams om het onderwijs door te laten gaan. Het oplopende lerarentekort baart ons daarom zorgen. Wij hebben waardering voor de inspanningen van besturen en scholen. Waar nodig en mogelijk ondersteunen wij hen bij de moeilijke opdracht die zij hebben.

Dat doen we via de zes lijnen van het plan van aanpak lerarentekort: 1) het verhogen van de in-, door-, en uitstroom van de lerarenopleidingen, 2) het bevorderen van zij-instroom, 3) het behouden van leraren voor het onderwijs, 4) het activeren van stille reserve, 5) beloning en verbetering van het carrièreperspectief, en 6) en het stimuleren van innovatie.¹⁴

Samen met sector- en vakorganisaties aan de landelijke tafel hebben we een subsidieregeling opgesteld. Sinds half januari kan op basis daarvan subsidie worden aangevraagd om het lerarentekort regionaal aan te pakken. Dit omdat de onderwijsarbeidsmarkt regionaal functioneert en sterk verschilt per regio. Daar liggen mogelijkheden om het lerarentekort aan te pakken.¹⁵ Het grote aantal aanvragen tot nu toe, op moment van schrijven 36, ondersteunt dat. Het amendement Rog c.s. (Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 115) maakt het mogelijk om de regionale samenwerking ook structureel financieel te ondersteunen.

Wij ondersteunen de G4 door middel van een Decentrale Uitkering (DU) via het gemeentefonds en stimuleren daar de verdere aanpak van de tekorten. De inspectie laat zien dat de urgentie van het lerarentekort in de G4 groot is. En de gemeenten werken al langer samen met de besturen en

¹³ Internationaal vergelijkend onderzoek bevestigt dat het Nederlands onderwijsstelsel goed presteert door de goede balans tussen de vrijheid van onderwijs en sterke verantwoordingsmechanismen, zoals centrale examens en toezicht OECD (2016). *Review of National Policies for Education: Netherlands 2016 Foundations for the Future*. Paris: OECD.

¹⁴ Werken in het onderwijs, Kamerstuk 27 923, nr. 245.

¹⁵ Werken in het onderwijs, Kamerstuk 27 923, nr. 345.

opleidingen om gezamenlijk het lerarentekort aan te pakken. De omvang hiervan bedraagt € 1 miljoen per gemeente in de G4.

Ook breder zien wij dat de ingezette acties en maatregelen effect hebben. Zo is de instroom in de pabo vorig jaar toegenomen met bijna 11 procent, krijgen startende leraren sneller een vaste baan, is de omvang van de aanstelling iets toegenomen en is het aantal zij-instromers in het po en mbo sterk toegenomen.¹⁶

In de gesprekken die wij voeren in het land, horen wij dat de salarisverhoging wordt gevoeld als blijk van waardering en dat de inzet van de werkdrukmiddelen het werk van leraren verlicht. Vooral door de inzet van deze middelen zijn er het afgelopen jaar bijna 3.000 extra ondersteuners gaan werken in het onderwijs. Ook is er in 2018 subsidie toegekend voor meer dan 100 herintreders en heeft het Participatiefonds sinds de zomer 2018 al meer dan 400 werkloze leraren naar een baan begeleid.

De positieve ontwikkelingen hebben onze zorgen echter nog niet weggenomen. Ook komende periode blijft de inzet van alle partijen hard nodig om op korte en lange termijn te zorgen voor voldoende goede leraren. Het kabinet stelt daarom extra geld beschikbaar waarmee teams in het primair onderwijs de werkdruk kunnen verlagen. Dit schooljaar is daarvoor al € 237 miljoen beschikbaar. Dit bedrag wordt komend schooljaar hoger. Vanaf augustus 2019 hebben scholen gemiddeld € 49.500 extra te besteden om de werkdruk te verlagen.¹⁷ Dat komt neer op circa € 220 per leerling. Het geld kan bijvoorbeeld besteed worden aan het aantrekken van onderwijsassistenten, vakdocenten, conciërges of de inzet van ICT.

Binnen de regionale aanpak is er ruimte om gericht activiteiten in te zetten om specifieke problemen op te lossen, zoals het werven van voldoende personeel op scholen met veel leerlingen met een migratieachtergrond of voor (v)so scholen. Daarnaast hebben besturen mogelijkheden om te kijken of er meer mobiliteit mogelijk is tussen scholen binnen het bestuur. Ook kunnen zij ervoor kiezen een arbeidsmarkttoelage toe te kennen voor leraren op specifieke scholen. De cao biedt daarvoor ruimte.

Daarnaast zien wij nog ruimte voor verbetering op het gebied van het behouden van leraren, breder dan de aanpak van de werkdruk. Door te zorgen voor goed personeelsbeleid en een aantrekkelijk carrièreperspectief door besturen en schoolleiders. Ook de geluiden die wij horen over de mogelijkheden van innovatie kunnen bijdragen aan een aantrekkelijk beroep en de aanpak van het lerarentekort. Dit onderstreept het belang van kennisopbouw en verspreiding van innovatieve én effectieve onderwijsvormen.

Voor de zomer sturen wij u de inhoudelijke beleidsreactie op het Onderwijsraadadvies *Ruim baan voor de leraar*. Op dit moment zijn wij in gesprek met leraren, schoolleiders, schoolbesturen en de opleidingen over de kansen en mogelijkheden die zij zien voor bijvoorbeeld loopbaanperspectieven, mobiliteit en (flexibele) opleidingen. Dit om het vak van leraar aantrekkelijker te maken, en om in de toekomst structureel te zorgen voor voldoende en goede leraren.

¹⁶ Werken in het onderwijs, Kamerstuk 27 923, nr. 344.

¹⁷ Werkdrukmiddelen primair onderwijs, Kamerstuk 31 293, nr. 435.

Aandacht voor gelijke kansen blijft onverminderd van belang

Met de Staat 2014–2015 zette de inspectie kansengelijkheid in het onderwijs op de agenda. Segregatie langs opleidingslijnen is een groeiende maatschappelijke ontwikkeling die ook zijn weerslag heeft op het onderwijs, schreef de inspectie vorig jaar. Ook dit jaar uit de inspectie zorgen over de gelijke kansen van kwetsbare groepen jongeren. En de inspectie wijst opnieuw op mechanismen in ons onderwijsstelsel die kansengelijkheid versterken.

Aan het begin van deze brief noemden wij al enkele positieve ontwikkelingen. Jongeren komen na het mbo en hoger onderwijs op niveau aan het werk, jongeren met een migratie-achtergrond lopen hun achterstand in. De ongelijkheid in de verschillende sectoren loopt niet verder op. Daar zijn wij blij mee. Het laat zien dat leraren, schoolleiders, besturen en hun partners in gezamenlijkheid heel wat kunnen bereiken. Nu is het de opdracht om de ongelijkheid verder terug te dringen. Het aantal Gelijke Kansen Allianties groeit en scholen en besturen experimenteren en innoveren om de kansen van jongeren te vergroten.

Wij verwijzen uw Kamer graag naar onze recente brieven «Bevorderen kansengelijkheid in het onderwijs» en «Blijvende aandacht nodig voor voortijdig schoolverlaten».¹⁸ Voor de zomer ontvangt uw Kamer de voortgangsrapportage Passend Onderwijs. Daarin zullen wij ingaan op de ontwikkelingen rond passend onderwijs. Tevens bespreken wij de bevindingen van de inspectie graag met uw Kamer in het debat over de evaluatie passend onderwijs. Dat zal zoals afgesproken plaatsvinden rond de zomer van 2020.

Onderwijs kan niet alle achterstanden repareren. In het licht van de Staat 2017–2018 willen wij in deze brief extra aandacht vragen voor stagediscriminatie en arbeidsmarktdiscriminatie. Achtergrond en afkomst mogen geen invloed hebben op het onderwijssucces van leerlingen en studenten, en op hun kansen op de arbeidsmarkt. Dankzij stages leren mbo-studenten hun talenten verder te ontdekken en te ontwikkelen. Tegelijkertijd vormt een stage een belangrijke opstap naar een eerste baan.

Voor het mbo hebben wij afspraken gemaakt met SBB, VNO-NCW, MBO Raad, JOB en het College voor de Rechten van de Mens voor een aanpak stagediscriminatie.¹⁹ Het hbo brengen wij in contact met het beleid van SZW om stagediscriminatie samen te bestrijden.²⁰ Studenten, onderwijsinstellingen en werkgevers zetten binnen het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt experimenten op om onbewuste vooroordelen tegen te gaan. En OCW en SZW hebben samen onderzoek uitgezet naar de start en toegang van hbo-studenten op de stage- en arbeidsmarkt. Dit onderzoek zal eind dit jaar uitkomen. De Minister van SZW zal uw Kamer over de voortgang van deze afspraken later dit jaar nader informeren.

¹⁸ Bevorderen kansengelijkheid in het onderwijs, Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 175; Blijvende aandacht nodig voor voortijdig schoolverlaten, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 26 695, nr. 124; Toegankelijkheid en kansengelijkheid van het hoger onderwijs, Kamerstuk 31 288, nr. 664.

¹⁹ Gelijke kansen en stagediscriminatie, Kamerstuk 31 524, nr. 374.

²⁰ Toegankelijkheid en kansengelijkheid in het hoger onderwijs, Kamerstuk 31 288, nr. 664.

II Brede kwaliteitsambitie: leren van elkaar en een professionele kwaliteitscultuur

In alle onderwijssectoren, van basisschool tot universiteit, leveren instellingen en scholen steeds meer maatwerk. Zo sluiten zij aan bij de vraag uit de samenleving en van leerlingen en studenten. Dat is wat ons betreft een goede ontwikkeling. Differentiatie, maatwerk en innovatie zijn noodzakelijk om leerlingen en studenten op de toekomst voor te bereiden.

Bij veel scholen en instellingen leiden innovatie en maatwerk tot verbetering. Maar lang niet alle initiatieven om het onderwijs te vernieuwen blijken te werken, constateert de inspectie. Net als vorig jaar onderschrijven wij de constatering van de inspectie dat het lerend vermogen van het onderwijsstelsel beter kan. Een mooie stap zijn de plannen van de gezamenlijke onderwijsraden die zij ons op 1 april 2019 hebben aangeboden. Wij waarderen hun ambitie om de kennisinfrastructuur van het onderwijs te verbeteren.²¹

Kennis van wat werkt en wat niet werkt is een begin. Implementatie van wat werkt, vereist een professionele kwaliteitscultuur. De inspectie schreef vorig jaar in de Staat 2016–2017 dat slechts een beperkt deel van de leraren, schoolleiders en bestuurders aan continue verbetering van het onderwijs werkt. De kwaliteitscultuur verschilt wel per sector. Het mbo en ho lopen voor op het funderend onderwijs.

Versterken van de kwaliteitscultuur in het funderend onderwijs

Het versterken van de kwaliteitscultuur in het funderend onderwijs is een belangrijke opgave. De inspectie kaartte in de Staat 2016–2017 aan dat de prestaties van leerlingen op internationale vergelijkingen (PISA, TIMMS, PIRLS) de afgelopen decennia zijn gedaald of stabiel zijn gebleven. Naar aanleiding hiervan heeft de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media een groot aantal gesprekken gevoerd met schoolbestuurders, schoolleiders en docenten uit het hele land. Ook hebben wij opdracht gegeven aan de commissie Steur om onderzoek te doen naar de verschillen tussen de prestaties in PISA en de centraal examens. Het rapport en de begeleidende brief van de commissie ontvangt uw Kamer op korte termijn.

Een sterke kwaliteitscultuur was tevens een belangrijke doelstelling achter de sectorakkoorden in het funderend onderwijs. Over de lopende trajecten en onze plannen hebben wij uw Kamer geïnformeerd in onze brief «Duurzame kwaliteitsverbetering in het funderend onderwijs» van 22 februari 2019.²² De kernpunten daaruit worden hieronder kort weergegeven.

Wij zetten de ondersteuning voor scholen en besturen die onvoldoende presteren voort. Dat gebeurt in het po bijvoorbeeld met «vliegende brigades» en in het vo met het project leren verbeteren. Maar er is meer nodig. Wij willen dat scholen meer gebruik maken van beschikbare gegevens. Als je weet waar je staat ten opzichte van vergelijkbare scholen helpt dat om tot kwaliteitsverbetering te komen. Het is daarom belangrijk dat deze gegevens toegankelijk en bruikbaar zijn voor scholen. Daar maken wij werk van. Ook werken wij samen met de PO-Raad en de

²¹ Lerend onderwijs voor een lerend Nederland. Ontwikkelagenda voor een versterkte kennisinfrastructuur voor het onderwijs. (PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, VSNU), 1 april 2019. <https://onderzoeksbende.nl/wp-content/uploads/2019/04/Lerend-onderwijs-voor-een-lerend-Nederland.pdf>.

²² Duurzame versterking van het funderend onderwijs, Kamerstuk 35 000 VIII, nr. 164.

VO-raad aan een gebruiksvriendelijk instrument voor zelfevaluatie. Met hen zorgen we er ook voor dat scholen vaker van elkaar leren door collegiale visitatie. Ten slotte bereiden wij wettelijke deugdelijkheidseisen voor die betrekking hebben op zowel het strategisch personeelsbeleid dat besturen voeren, als op de professionalisering van docenten.

Het toezicht van de inspectie speelt een rol bij het stimuleren van de kwaliteitscultuur. Zo kan de inspectie stimuleren dat scholen gebruik maken van beschikbare gegevens en zichzelf regelmatig evalueren. Ook streven wij er samen met de inspectie naar dat meer scholen de waardering goed aanvragen en behalen. In de periodieke evaluatie van de deugdelijkheidseisen die in 2020 zal worden uitgevoerd onderzoeken wij of de wettelijke eisen ten aanzien van kwaliteit en ambitie voldoende duidelijk zijn.

Positie van schoolleiders

De schoolleider speelt een cruciale rol binnen de kwaliteitscultuur van scholen. De schoolleider zet immers op schoolniveau samen met zijn team de koers uit en bewaakt de richting. Schoolleiders hebben een sleutelpositie om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Net als bij leraren is er sprake van een dreigend tekort aan schoolleiders. Het is onze eerste ambitie dat er voldoende schoolleiders zijn. En zij moeten gekwalificeerd zijn én blijven voor hun belangrijke taak. Ook hier zijn wij samen met de sector aan de slag.

De centrale rol van schoolleiders komt beter tot zijn recht met meer helderheid over hun rol en verantwoordelijkheden. In de brief aan uw Kamer met onze reactie op het advies van de Onderwijsraad hebben wij al aangegeven te willen aansluiten bij ontwikkelingen in het veld.²³ Wij zien nu al mooie ontwikkelingen om schoolleiders beter te positioneren. Schoolleiders zetten als beroepsgroep zelf stappen om hun positie te verstevigen. Met schoolleiders in het po stellen wij een schoolleidersagenda op, zoals die er al voor het vo ligt. Zo mogelijk zullen wij de rol en positie van schoolleiders in het funderend onderwijs versterken. Hier komen wij in het najaar van 2019 bij uw Kamer op terug.

Sterke kwaliteitscultuur in het mbo en hoger onderwijs

Het hoger onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs werken al geruime tijd aan verdere versterking van de kwaliteitscultuur. Er zijn flink wat meters gemaakt in de kwaliteitscultuur van het vervolgonderwijs. Rollen en verantwoordelijkheden zijn helder belegd en de kwaliteitszorg is in het algemeen op orde.

Echter, een belangrijk aandachtspunt is nog wel de transparantie over gemaakte keuzes. Bij ruimte en vrijheid hoort ook verantwoording en transparantie. Deze onderwerpen staan dan ook prominent in de sectorakkoorden over de vormgeving van de kwaliteitsafspraken. De benchmarks in het mbo leveren een belangrijke bijdrage aan transparantie.

Voor het hoger onderwijs is in de sectorakkoorden hbo en wo afgesproken dat er een permanent landelijk overzicht van kerngegevens voor onderwijs, onderzoek en impact komt. Op 28 maart 2019 heeft de VSNU als eerste haar dashboard gepubliceerd. Op nationaal niveau stimuleren we de kwaliteitscultuur ook door middel van het Comenius Programma.

²³ Beleidsreactie op advies onderwijsraad een krachtige rol voor schoolleiders, Kamerstuk 31 293, nr. 420.

Dit programma combineert beurzen voor onderwijsvernieuwing in het hoger onderwijs met de uitbreiding van een netwerk om van elkaar te leren. Daarnaast is de Wet accreditatie op maat op 1 februari 2019 in werking getreden. Daarmee is het accreditatiestelsel van het hoger onderwijs meer gericht op het stimuleren van een sterke kwaliteitscultuur bij opleidingen en instellingen. Zo is het eigenaarschap meer bij de opleidingen en instellingen belegd.

Programma Verantwoording

Bij ruimte en vertrouwen hoort transparantie en verantwoording. Alle onderwijssectoren werken daar aan. Keuzes inzichtelijk maken en verantwoording afleggen hoort bij een professionele kwaliteitscultuur. Besturen zijn hiervoor aan zet, zo schreef de inspectie ook vorig jaar.²⁴ Een belangrijke opdracht aan het programma is de versterking van de checks and balances bij scholen en instellingen. Wij stimuleren de verdere ontwikkeling van de verantwoording door besturen. Een belangrijk instrument binnen het programma zijn openbare benchmarks. Het gaat om financiële en inhoudelijke benchmarks. In december 2018 heeft DUO haar dashboard jaarrekeninggegevens gepubliceerd. Hierdoor heeft iedereen makkelijk toegang tot deze gegevens. De benchmarks moeten beter inzicht geven in welke school en instelling goed draait, en welke school of instelling ondersteuning nodig heeft.

Alleen meer informatie is niet voldoende. Het gaat ons niet alleen om het openbaar maken van bepaalde gegevens. Besturen moeten hun keuzes en beoogde doelen goed kunnen uitleggen aan schoolleiders, medezeggenschapsraad en raad van toezicht. Medezeggenschapsraden en toezichthouders moeten ook iets met die informatie kunnen doen. De positie van medezeggenschap kan sterker. Wij werken hiervoor aan een wetsvoorstel voor het funderend onderwijs en het mbo dat het instemmingsrecht van de medezeggenschapsraad op hoofdlijnen van de begroting regelt.²⁵ Wij streven naar inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2021.

III Veel vrijheid, doortastend toezicht

In Nederland kan bijna elke student of leerling een opleiding of school vinden die bij hem of haar past. Er zijn volop keuzemogelijkheden die aansluiten bij wensen uit de arbeidsmarkt, verschillende didactisch-pedagogische concepten of aan andere onderwijsbehoeften.²⁶ Wij staan voor deze diversiteit en flexibiliteit van het onderwijsaanbod.

De autonomie van onderwijsbesturen is echter niet onbeperkt. De onderwijsvrijheid is ingebed in wettelijke kaders en overheidstoezicht. De kracht van ons stelsel is een balans tussen verschillende krachten. Vrijheid bieden moet in evenwicht zijn met de wettelijke kaders. En vertrouwen en ruimte geven moet in balans zijn met verantwoordelijkheid nemen en verantwoording afleggen.

Het Nederlands onderwijs kent een fijnmazig stelsel van checks and balances. Belangrijke speler binnen dit stelsel is de inspectie. Naast regulier toezicht door onze inspectie moet het mogelijk zijn om direct te

²⁴ Staat van het onderwijs 2018, onderwijsverslag over 2016–2017 (Inspectie van het onderwijs), bijlage bij Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 130.

²⁵ Instemmingsrecht begroting medezeggenschap, Kamerstuk 31 293, nr. 433.

²⁶ De OESO wijst op de goede balans in het Nederlands stelsel tussen vrijheid en sterke nationale verantwoordingsmechanismen zoals toezicht en nationale examens. Review of National Policies for Education: Netherlands 2016. OESO stelselreview, Kamerstuk 31 293, nr. 314.

kunnen ingrijpen bij ernstig en langdurig falen van een bestuur of juist bij acute problemen op scholen, bij opleidingen of bij instellingen. Dit vraagt om doortastend optreden. Wij hebben het afgelopen jaar meerdere keren met uw Kamer gesproken over ernstige casuïstiek. Wij zien dat de huidige handelwijze van de inspectie vragen kan oproepen.

Het stelsel gaat uit van een hoge mate van vertrouwen. Maar als het echt nodig is, moeten er instrumenten zijn om stevig in te kunnen grijpen. Een vraag die wij onszelf stellen is of de inspectie de instrumenten in handen heeft om snel en adequaat te kunnen optreden. De eerste stap is goed zicht krijgen wanneer bestuurders het vertrouwen in het onderwijs beschamen. Hiervoor verbetert de inspectie de omgang met signalen.²⁷ De volgende stap is dat de inspectie ook moet kunnen handelen. In onze brief van 14 maart hebben wij aangegeven dat het Kabinet werkt aan versterking van het huidig (bestuursrechtelijk) instrumentarium.²⁸ Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het uitbreiden van de handelingsruimte van de inspectie ten aanzien van het opleggen van bekostigings sancties. Ook onderzoeken we de mogelijkheid om de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister aan te passen om te kunnen optreden in spoedeisende situaties. Ook de motie Kwint over doorzettingsmacht bij de inspectie om een schoolbestuur een aanwijzing te kunnen geven om samen te werken met initiatieven die buiten school onderwijs aanbieden versterkt de positie van de inspectie.²⁹ Zoals toegezegd komen wij voor de zomer bij uw Kamer terug op deze vragen en de maatregelen die wij willen nemen.³⁰

IV Tot slot

Het Nederlands onderwijs laat goede prestaties zien. Gelijktijdig liggen er grote opgaven voor het onderwijs. Dat zal ook altijd zo blijven, al veranderen de opgaven met de tijd. Het Nederlands onderwijs heeft bewezen steeds opnieuw antwoorden te vinden.

Om de huidige uitdagingen het hoofd te bieden werken wij langs drie lijnen. De aanpak daarvan is veelomvattend. Samenvattend zijn de belangrijke acties:

1. Gezamenlijke ambities en doelstellingen:
 - wij bouwen samen met het onderwijsveld en uw Kamer aan een beperkt, integraal en samenhangend curriculum voor het funderend onderwijs;
 - wij waarborgen de vergelijkbaarheid van de eindtoetsen basisonderwijs;
 - wij pakken het oplopende lerarentekort aan samen met sector- en vakorganisaties;
 - wij onderzoeken de arbeidsmarktpositie van studenten in de economische opleidingen in het mbo;
 - eind dit jaar ontvangt uw Kamer de Strategische Agenda hoger onderwijs en onderzoek.
2. Een professionele kwaliteitscultuur:
 - wij spannen ons in om de kwaliteit van het funderend onderwijs duurzaam te versterken;

²⁷ De lessen van VMBO Maastricht, Kamerstuk 30 079, nr. 92.

²⁸ Reactie op het verzoek van het lid Westerveld, gedaan tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 12 maart 2019 over de situatie rond het Cornelius Haga Lyceum te Amsterdam, Kamerstuk 29 614, nr. 113.

²⁹ Motie Kwint doorzettingsmacht inspectie bij samenwerking zorgboerderijen, Kamerstuk 31 497, nr. 300

³⁰ Toezegging gedaan tijdens het VAO Sociale Veiligheid in het Onderwijs 2 april 2019 en in De lessen van VMBO Maastricht, Kamerstuk 30 079, nr. 92.

- wij zorgen ervoor dat onderwijsbesturen zich beter gaan verantwoorden en van elkaar kunnen leren met ons programma Verantwoording.
3. Vrijheid en doortastend toezicht:
- de inspectie verbetert de omgang met signalen;
 - wij doen uw Kamer een voorstel voor uitbreiding van de handlingsruimte van de inspectie om bekostigingssancties op te leggen;
 - wij werken aan een voorstel voor uw Kamer om het bestuursrechtelijk instrumentarium te versterken.

Dagelijks werken honderdduizenden leraren, schoolleiders, docenten en bestuurders aan een veelbelovende toekomst voor de volgende generaties. Wij geven hen graag richting, ruimte en inspiratie.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob