

Vergaderjaar 2016–2017

34 550 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2017

G

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 april 2017

Al 200 jaar reflecteert de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) op de kwaliteit van ons onderwijs in het jaarlijkse verslag over de Staat van het Onderwijs. Dit verslag vormt een actuele spiegel van ons onderwijsstelsel voor politiek, maatschappij en niet in de laatste plaats voor de onderwijssector zelf. Hierbij bieden wij u de Staat van het Onderwijs 2015–2016¹ aan.

De inspectie ziet een aantal positieve ontwikkelingen. Onze leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) presteren internationaal gezien in de subtop. Het aantal voortijdig schoolverlaters is wederom gedaald, de instroom van studenten uit het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) in het hoger beroepsonderwijs (hbo) is gestegen en de studenten in het hoger onderwijs (ho) zijn steeds tevredener. Naast een halvering van het aantal zwakke scholen in de afgelopen jaren, zien we een verdubbeling van het aantal excellente scholen.

De spiegel die de Staat van het Onderwijs ons voorhoudt, laat echter ook zien waar verbetering van het onderwijs(beleid) wenselijk en nodig is. De uitdagingen waar we aan werken zijn complex, de praktijk is weerbarstig. Dat vraagt om continue aandacht. Soms zijn er nieuwe impulsen nodig om de stap te zetten van goed naar nog beter onderwijs.

Vorig jaar zoomde de inspectie in op kansengelijkheid, dit jaar neemt de inspectie verschillen tussen scholen en opleidingen onder de loep, waarbij kansengelijkheid ook relevant is. Het maakt uit op welke school je zit: de inspectie ziet verschillen in onderwijsuitkomsten tussen scholen en opleidingen die qua leerlingpopulatie vergelijkbaar zijn. Diversiteit en keuzevrijheid zijn een belangrijke kracht van ons stelsel, maar dit mag niet

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161012.

ten koste gaan van de leerling. In deze beleidsreactie gaan wij in op de belangrijkste constatering van de inspectie.

1. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen scholen en opleidingen; niet alle talenten komen optimaal tot hun recht

Wij vinden het een groot goed dat leerlingen en studenten in Nederland de vrijheid hebben om een school of opleiding te kiezen die bij hen past. Zij moeten er hierbij vanuit kunnen gaan dat ze onderwijs van goede kwaliteit krijgen. Iedere school of opleiding zou in staat moeten zijn om leerlingen en studenten te begeleiden naar het best passende vervolg. Jongeren moeten worden uitgedaagd om hun potentieel te benutten.

Steeds meer opleidingen en scholen bieden voldoende kwaliteit; er zijn steeds minder zeer zwakke en zwakke scholen. Dat is een positieve beweging. Ook aan de bovenkant van het spectrum zijn mooie ontwikkelingen zichtbaar, denk aan de Excellente Scholen. De scholen met basiskwaliteit verschillen echter nog wel fors van elkaar. Er is dus ruimte voor kwaliteitsverbetering.

De inspectie ziet verschillen in onderwijsuitkomsten tussen scholen en opleidingen die qua leerling- of studentpopulatie vergelijkbaar zijn. Op basisscholen gaat het om verschillende scores op de Centrale Eindtoets bij vergelijkbare percentages gewichtenleerlingen. Op vo-scholen is gekeken naar slaagpercentages. Ook wanneer gekeken wordt naar andere factoren die het verschil kunnen verklaren, zoals de wijk waarin een school staat, het opleidingsniveau van ouders, hun inkomen of etnische achtergrond, zijn grote verschillen te zien. Een vergelijkbaar beeld schetst de inspectie van het mbo en ho: de kansen van studenten om een diploma binnen de gestelde tijd plus één jaar te halen variëren tussen opleidingen, ook waar de sociaaleconomische achtergrond van de studentenpopulaties vergelijkbaar is.

Natuurlijk zijn de scores op de po-eindtoets, de slaagpercentages in het vo en de snelheid waarmee in het mbo en ho diploma's worden gehaald niet de enige factoren die ertoe doen voor de kwaliteit van het onderwijs. Een lager slaagpercentage kan erop duiden dat een school volop kansen biedt aan leerlingen die er wat langer over doen om een hoger diploma te halen. Het eenzijdig sturen op slaagpercentages is dus onwenselijk – het kan het bieden van kansen in de weg staan. Ook de inspectie stelt dat het om meer dan rendement moet gaan.

Toch betekenen verschillende slaagpercentages, prestaties op de eindtoets of snelheid waarmee een diploma wordt gehaald wel degelijk iets. Schoolverschillen op deze gebieden kunnen grote gevolgen hebben voor de ontwikkeling van jongeren. De inspectie geeft het voorbeeld van een leerling die op de mavo zit maar met een betere basisschool op de havo had kunnen beginnen.

Het benutten en uitdagen van alle talent is de afgelopen jaren een rode draad in ons beleid geweest. Het feit dat het van je school afhangt of je talenten volledig worden benut, zorgt voor kansenverschillen tussen leerlingen op verschillende scholen. Dat is uiterst ongewenst. Maar de verschillen tussen scholen bieden ook een kans: de scholen en opleidingen die het maximale uit hun leerlingen en studenten weten te halen, hebben waardevolle ervaringen en inzichten te delen met de middenmoot. Ook het vernieuwde toezicht is vooral bedoeld om de scholen met basiskwaliteit te prikkelen om zich voortdurend te verbeteren. Hieronder gaan wij hier verder op in.

1.1 Scholen en opleidingen kunnen zich aan elkaar optrekken

Scholen en opleidingen kunnen van elkaar leren. Vanuit onze stelselverantwoordelijkheid maken wij daar al veelvuldig en dankbaar gebruik van: we ondersteunen verschillende initiatieven die het mogelijk maken dat scholen en opleidingen met elkaar meekijken. Hieronder gaan wij achtereenvolgens in op instrumenten waarmee scholen en opleidingen kunnen ontdekken waar ze staan, ontdekken hoe ver ze kunnen reiken en hoe ze van elkaar kunnen leren. Vervolgens gaan wij in op de rol die wij zien voor het nieuwe toezicht.

Weten waar je staat

Om van elkaar te leren, is het in eerste instantie nodig dat een school of opleiding weet hoe hij presteert ten opzichte van vergelijkbare scholen en opleidingen. Daarbij zijn vergelijkingsinstrumenten onmisbaar. De afgelopen jaren is al geïnvesteerd in transparantie van het onderwijs. Denk aan initiatieven als Scholenopdekaart.nl, de mbo-scanner en Studie in Cijfers. Op bijvoorbeeld de website www.mboscanner.nl is te zien hoe een mbo-instelling zich verhoudt tot andere instellingen, onder andere wat betreft het diplomaresultaat. Het Nationaal Cohortonderzoek (NCO), waarvan op dit moment een pilot wordt uitgevoerd in het po en vo, biedt scholen onder andere inzicht in hoe hun leerlingen het in het vervolgonderwijs doen, afgezet tegen scholen in vergelijkbare omstandigheden.

Ondanks het uitgebreide aanbod aan vergelijkingsinstrumenten worden deze nog niet altijd goed benut. Voor het po en vo is de afgelopen tijd het gebruik van Scholenopdekaart.nl en het bijbehorende managementvenster, alleen zichtbaar voor de scholen en besturen zelf, onder de loep genomen. Daaruit rijst het beeld dat de informatie er wel is, maar dat de weg ernaartoe niet altijd wordt gevonden. We zijn daarom nu met de PO-Raad, VO-raad, inspectie en DUO in gesprek over hoe we het gebruik ervan kunnen stimuleren. Eén van de richtingen die we verkennen om het gebruik aantrekkelijker te maken is de mogelijke benutting van de gegevens uit het managementvenster bij het inspectietoezicht en het opstellen van de schoolgids. Scholen kunnen dan hun administratieve lasten verlagen door gebruik te maken van Scholenopdekaart.nl en het managementvenster.

Weten hoe ver je kunt reiken: passende ambities stellen

De hierboven beschreven vergelijkingsinstrumenten kunnen scholen en opleidingen helpen om vanuit de eigen visie doelen op te stellen die realistisch maar ook ambitieus zijn voor de eigen leerling- en studentpopulatie.

Dat is bij uitstek nodig voor de «niets-aan-de-hand»-scholen, zoals de inspectie ze omschrijft: er lijkt op deze scholen of opleidingen niet veel aan de hand. Ze zouden echter meer uit hun leerlingen kunnen halen wanneer zij zich beter zouden spiegelen aan vergelijkbare scholen en zich op basis daarvan ambitieuzere doelen zouden stellen. Dit zien we als een oorzaak voor de constatering van de inspectie dat een deel van de scholen er minder goed in slaagt dan andere scholen om hun leerlingen te helpen zich maximaal te ontwikkelen.

't Mozaïek in Roermond is een voorbeeld van hoe ambities stellen werkt. In 2008 was deze basisschool nog zeer zwak, sinds 2012 excellent. 't Mozaïek kent een complexe leerlingenpopulatie. Basis voor het succes is een gedeelde, ambitieuze visie en samenwerking binnen het team. Het team stelt gezamenlijk doelen op, zowel voor

de school als voor de leerlingen, en is samen verantwoordelijk voor het resultaat. De kinderen die extra ondersteuning nodig hebben zijn er goed op hun plek, de kinderen die extra uitdaging nodig hebben komen in het wekelijkse Talentenkamp ook aan hun trekken. En ook de ouders worden actief bij de school betrokken. Naast een zeswekelijks «oudermoment» waarin ouders geïnformeerd worden over groepsspecifieke zaken, is er veel informeel contact en zelfs een taalklas voor ouders. De positieve en ambitieuze benadering loont: de school presteert op alle fronten ruim boven het landelijke gemiddelde.

Leren van elkaar helpt om de ambities te realiseren

Als scholen en opleidingen hun ambities eenmaal hebben vastgesteld, zijn er tal van instrumenten die hen ondersteunen bij het realiseren ervan. In het funderend onderwijs zijn de excellente scholen een mooi voorbeeld. Regelmatig zijn er regionale ontmoetingsdagen waar excellente en andere scholen uit po, vo en speciaal onderwijs elkaar ontmoeten om ervaringen uit te wisselen en elkaar te inspireren.

Een ander mooi initiatief is Q voor besturen. De Staatssecretaris geeft de PO-Raad subsidie voor dit programma waarin bestuurders in netwerken van en met elkaar leren. Ook worden binnen dit programma schoolleiders en medewerkers kwaliteitszorg van een bestuur getraind om op scholen audits te verrichten. Inmiddels heeft de PO-Raad ook het initiatief genomen voor een visitatiestelsel, waarin besturen elkaar onder leiding van een onafhankelijke commissie visiteren.

In het mbo werkt een groot deel van de bekostigde instellingen samen via het Kwaliteitsnetwerk mbo. Zij voeren bij elkaar gezamenlijke audits uit met als doel de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs. De Minister ondersteunt het kwaliteitsnetwerk financieel. Daarnaast wordt er in het mbo ingezet op het verbeteren van de kwaliteit via de kwaliteitsafspraken. Ook daarbij is het leren van elkaar belangrijk. Zo is één van de criteria om in aanmerking te komen voor de resultaatafhankelijke beloning voor de verbetering van de beroepspraktijkvorming dat een instelling deelneemt aan collegiale consultatie, bijvoorbeeld aan peer review.

Nog niet zo lang geleden was de kwaliteitsborging van het ROC Friese Poort een punt van zorg. De inspectie constateerde dat de kwaliteit van examinering en diplomering bij een aantal onderzochte opleidingen onvoldoende was. ROC Friese Poort heeft de koe bij de horens gevat met quick scans en audits om een compleet beeld te krijgen van de kwaliteit van de examinering. Vervolgens zijn werkgroepen intensief aan de slag gegaan om de kwaliteit van de examinering te verbeteren. Dit had effect: niet alleen zijn de onvoldoendes bij de door de inspectie onderzochte opleidingen aangepakt, maar op de hele instelling is de kwaliteit van examinering en diplomering verbeterd.

In het hoger onderwijs spelen netwerken van docenten een belangrijke rol bij kennisuitwisseling. In de Strategische agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek wees de Minister op het belang hiervan. Zo zijn er netwerken rond de thema's gelijke kansen, onderwijskwaliteit en studiesucces. De Vereniging Hogescholen en de VSNU hebben diverse bijeenkomsten over diversiteit, toegankelijkheid, kwaliteit en studiesucces in het hoger onderwijs georganiseerd waar het uitwisselen van kennis centraal stond. In de praktijk zijn netwerken van docenten van verschillende instellingen dé drager van onderwijsinnovaties. De Minister heeft de instellingen daarom nog eens opgeroepen om deze netwerken in de komende periode

verder te stimuleren en te intensiveren en draagt er zelf aan bij door de oprichting van de Comenius Community en de Docentenkamer HO. Ook ondersteunt zij online platforms waar good practices gedeeld kunnen worden en makkelijk vindbaar zijn.

De Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs heeft op verzoek van de Minister het experiment met prestatiebekostiging geëvalueerd en heeft daarbij ook onderzocht of het experiment heeft bijgedragen aan de groei van een kwaliteitscultuur binnen het hoger onderwijs.² De evaluatiecommissie constateert onder meer dat instellingen de kwaliteit van hun gegevens over onderwijskwaliteit en studieresultaten hebben verbeterd. Hiermee zijn er onderling vergelijkbare gegevensbestanden ontstaan die een rol kunnen vervullen in de publieke verantwoording van de hogescholen en universiteiten. Ook de Reviewcommissie Hoger Onderwijs en Onderzoek benadrukt in haar advies over het vervolg van de prestatieafspraken het belang van de grotere transparantie van doelen en resultaten op zowel landelijk als instellingsniveau. Deze grotere transparantie bevordert het leren van elkaar zowel binnen de instelling als tussen instellingen onderling. Dit laatste wordt ook gesteld door de Commissie prestatieafspraken hbo in haar advies voor de Vereniging Hogescholen. De basis voor een verdere versterking van de kwaliteitscultuur ligt volgens de Evaluatiecommissie prestatiebekostiging hoger onderwijs in de interne interactie tussen studenten, docenten/onderzoekers en bestuurders en in de externe interactie tussen instellingen en hun omgeving. Dialoog is dan ook een sleutelbegrip in de aanbevelingen voor de toekomstige kwaliteitsafspraken in het hoger onderwijs.

Vernieuwd toezicht stimuleert het formuleren van passende ambities en het sturen daarop

Het stimuleren van de groep «middenmoters» was een belangrijke reden om het onderwijstoezicht aan te passen. In het vernieuwde toezicht zal de inspectie onderscheid kunnen maken tussen scholen met voldoende en met goede kwaliteit. Op die manier waarderen en erkennen we goede prestaties van scholen in het po en vo expliciet. Dat is niet alleen een stimulans voor scholen die goed presteren, ook andere scholen kunnen zich daaraan optrekken. We zien deze effecten nu al terug bij excellente scholen.

Daarnaast worden alle bestuurders in po, vo en mbo met het vernieuwde toezicht nadrukkelijker aangesproken als eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs. Dit stimuleert hen om een goed beeld te hebben van hun scholen en opleidingen. Het is immers aan de besturen om invulling te geven aan de kwaliteitszorg. Als een bestuur grote verschillen constateert tussen scholen of opleidingen, zou dit aanleiding moeten zijn voor nader onderzoek en eventuele passende maatregelen. Het kan daarbij gaan om lastige keuzes over personeel of financiën. Omdat de inspectie constateert dat besturen middelen veelal evenredig of zoals ze binnenkwamen verdelen over hun scholen, zien wij zeker mogelijkheden voor besturen om vanuit hun eigen visie gericht te sturen op verbetering op die plekken waar de kwaliteit achterblijft. Sommige keuzes vragen lef of vragen om solidariteit van de goed lopende scholen met de leerlingen en studenten op andere scholen of opleidingen die juist een extra investering nodig hebben. We doen hierbij een appèl op bestuurders om niet achterover te leunen zodra hun scholen of opleidingen voldoen aan de basiskwaliteit, maar gebruik te maken van de

² Van afvinken naar aanvonken, bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 31 288 nr. 582.

informatie en instrumenten die er zijn om passende ambities op te stellen en te leren van elkaar.

1.2 Nederlandse po- en vo-leerlingen nog in internationale subtop

Schoolverschillen zijn ook een aangrijpingspunt voor het verbeteren van de gemiddelde prestaties van ons land op bepaalde leergebieden. De inspectie vraagt, in navolging van de in 2016 verschenen internationale vergelijkingsstudies TIMSS en PISA, aandacht voor prestaties op rekenen, wiskunde en natuurwetenschappen. Onze gemiddelde scores zouden een stuk beter zijn, als we onze «middenmootscholen» op het niveau van onze goed presterende scholen kunnen krijgen.

Basisonderwijs

Ons basisonderwijs slaagt er consequent goed in om vrijwel alle leerlingen in groep 6 minstens op het basisoniveau te krijgen. Uit het TIMSS-rapport bleek echter ook dat ons percentage hoog presterende leerlingen op rekenen achterblijft bij dat van andere OESO-landen. De inspectie heeft ook een eigen peilingsonderzoek gedaan. Het peilingsonderzoek laat zien dat het aantal Nederlandse leerlingen dat aan het einde van de basisschool het meer ambitieuze streefniveau 1S behaalt voor rekenen licht is afgenomen tussen 2015 en 2016. Dit blijft achter bij ons ambitieniveau.

Het peilingsonderzoek toont aan dat de gemiddelde prestaties over langere tijd (vanaf 2008) stabiel zijn. Het is echter een zorgelijke ontwikkeling dat zowel het internationale TIMSS-onderzoek als het inspectieonderzoek laat zien dat niet het maximale uit de beter presterende leerlingen wordt gehaald. We willen hier geen genoeg mee nemen: het niveau 1F moet immers door scholen worden gezien als het minimale basisoniveau, niet als een niveau om naar te streven.

Het achterblijven van onze beste presteerders is een hardnekkig Nederlands probleem. We hebben hier al eerder beleid op geformuleerd, zoals de Staatssecretaris met de Aanpak toptalenten, die zorgt voor meer uitdaging voor de beter presterende leerlingen. De Minister heeft eerder maatregelen genomen om de kwaliteit van nieuwe docenten in het basisonderwijs te verbeteren: er zijn nu verscherpte instroomeisen op de pabo en wetenschap en technologie zijn in het pabo-curriculum verankerd.

Zoals aangegeven in de beleidsreactie op TIMSS, heeft de Staatssecretaris de SLO gevraagd om een leerplankundige analyse, om onder andere te onderzoeken wat de kerndoelen en referentieniveaus betekenen voor de onderwijspraktijk. Uit de eerste resultaten blijkt alvast dat de referentieniveaus en kerndoelen leraren niet altijd voldoende houvast bieden bij het maken van eigen keuzes in het onderwijsaanbod. In veel landen die op TIMSS beter scoren, biedt het landelijke curriculum leraren wel de gewenste helderheid. Daarnaast roept de leerplankundige analyse voor zowel rekenen als voor natuuronderwijs de vraag op of de kerndoelen inhoudelijk nog wel bij de tijd zijn. Een actualisatie van het po-curriculum is daarmee een belangrijke voorwaarde om de resultaten te verbeteren.

In aanvulling op de analyse van SLO hebben we de onderzoekers van TIMSS gevraagd om extra analyses te doen om aangrijpingspunten voor verbetering te vinden. Op basis van deze inzichten worden mogelijke vervolgstappen samen met het onderwijs verkend. Conform de motie-Straus wordt hierbij samen met de PO-Raad onderzocht hoe de po-sector

kan aansluiten op de rekenagenda vo en mbo.³ Een nadere analyse van de resultaten inclusief een voorstel voor vervolg zal zo spoedig mogelijk – naar verwachting voor de zomer van 2017 – aan de Tweede Kamer gestuurd worden.

Voortgezet onderwijs

PISA liet in 2016 zien dat Nederlandse vo-leerlingen voor lezen, wiskunde en natuurwetenschappen ruim boven het gemiddelde van de OESO- en EU-landen presteren. Hoewel Nederland dus nog steeds relatief goed presteert, heeft de eerder ingezette lichte daling voor wiskunde (sinds 2003) zich wel voortgezet. Op lezen blijven de prestaties door de jaren heen stabiel. Voor natuuronderwijs waren de resultaten tot de vorige meting stabiel, maar deze keer zien wij een daling. Dit kan (deels) te maken hebben met de forse wijzigingen in de manier van afname van het laatste PISA-onderzoek, digitaal in plaats van op papier. Nederland is niet het enige land waar de resultaten naar beneden afbuigen; we zien het gemiddelde van de gehele OESO dalen. Daarom laten we onderzoeken wat de effecten zijn van de wijzigingen in inhoud en wijze van afname. De OESO gaat dit zelf ook nader analyseren.

De trends die we in PISA zien, komen niet op alle punten overeen met de ontwikkelingen uit de examenmonitor, die jaarlijks een beeld geeft van de vo-examenresultaten.⁴ Om de juiste maatregelen te kunnen treffen is dus meer inzicht nodig. Aan de onderzoekers van PISA en de SLO is gevraagd om ook op dit terrein een aantal nadere analyses uit te voeren. Maar als de trends uit PISA bevestigd worden, trekken wij ons dit zeer aan en zijn gerichte maatregelen aan de orde.

Motivatie

De inspectie waarschuwt op basis van het recente PISA-onderzoek dat leerlingen in het vo weinig gemotiveerd zijn voor wiskunde en natuurkunde. Nederlandse basisschoolleerlingen blijken in TIMSS (dat wordt afgenomen in groep 6) eveneens minder gemotiveerd dan leerlingen in andere landen, hoewel de inspectie aangeeft dat onze leerlingen aan het einde van de basisschool wel een positievere werkhouding krijgen. Dit is in lijn met constatering van de OESO toen die vorig jaar het Nederlandse onderwijsstelsel onder de loep nam. Wij vinden dit een onwenselijke situatie, onder andere omdat er een relatie is tussen motivatie en prestaties.

De Staatssecretaris heeft al eerder maatregelen genomen om leerlingen in het po en vo meer uit te dagen en te motiveren. Voorbeelden zijn de mogelijkheid om vakken af te sluiten in het voor-voorlaatste leerjaar of op een hoger niveau, het aanbieden van een verrijkt vwo-diploma en ruimte voor scholen om bijzondere prestaties van leerlingen beter zichtbaar te maken en te belonen, bijvoorbeeld via het *judicium cum laude* op het diploma. De ambitie en de verwachting is dat een geactualiseerd curriculum voor het po en vo – met meer ruimte voor verdieping en verbreding – hier een belangrijke bijdrage aan kan leveren omdat het onderwijsaanbod beter kan aansluiten bij de interesses en belevingswereld van leerlingen. Het veranderen van een leercultuur is echter een zaak van lange adem.

³ Kamerstukken II 2016/17, 31 332, nr. 82.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 31 289, nr. 341.

Het Comenius College in Hilversum laat zien dat het wel kan: de school had twee zwakke afdelingen in 2008, nu zijn alle afdelingen excellent. Het Comenius College scoort bovengemiddeld goed op de vaardigheden die PISA toetst. De school scoort op de kernvakken wiskunde a en b in het vwo, en Nederlands en Engels op de mavo-afdeling ver boven het landelijk gemiddelde. Het Comenius College bereikt dit door op alle niveaus in de organisatie opbrengstgericht te werken: een professionele leergemeenschap. De afdelingen toetsen zichzelf en houden de wetenschappelijke ontwikkelingen op het gebied van onderwijs nauwkeurig bij. Het motto van de school is: «Kom verder». Dat geldt voor de leerlingen én voor het team zelf.

Het Comenius College laat zien dat ook op het gebied van leerprestaties sommige scholen iets te hebben aan andere scholen. De maatregelen die wij eerder beschreven om leren van elkaar mogelijk te maken, zijn hier dus ook van toepassing.

1.3 Kansengelijkheid: voorzichtig positieve signalen, maar aandacht blijft nodig

Het benutten en uitdagen van alle talent is vanaf het begin een rode draad in ons beleid geweest, en is dat des te meer na de Staat van het Onderwijs 2014–2015. Gelijke kansen om je talent te ontwikkelen is vorig jaar door de inspectie geanalyseerd als verschillen tussen leerlingen, maar wordt ook weerspiegeld in verschillen tussen scholen en opleidingen. We vinden het ongewenst dat op bepaalde scholen niet al het aanwezige talent tot bloei komt, doordat leerlingen of studenten niet alle kansen krijgen. Deze schoolverschillen laten zien hoe weerbarstig de praktijk is, maar bieden ook zicht op kansrijke oplossingen.

Verschillen tussen scholen en opleidingen zijn niet de enige oorzaak dat talenten soms blijven liggen. Ook de achtergrond van leerlingen en studenten doet ertoe. Dat is voor ons al langer een aandachtspunt, zoals in de reactie van de Minister op het rapport *Twee werelden, twee werkelijkheden*⁵ en bij de onderwijsbegrotingsbehandeling in 2015. De vorige Staat van het Onderwijs had een duidelijke boodschap: de kansengelijkheid is in de loop der jaren onder druk komen te staan. Voor ons betekent kansengelijkheid: gelijke kansen hebben dat je je volle potentieel kunt ontwikkelen, ongeacht het opleidingsniveau of de afkomst van je ouders. Wij gaan ervan uit dat het daarvoor helpt als scholen en opleidingen passende ambities voor zichzelf weten te stellen. De eerder in deze brief beschreven maatregelen (weten waar je als school of opleiding staat, weten hoever je kunt reiken en leren van elkaar) dragen zo bij aan eerlijkere kansen.

Scholen en opleidingen kunnen van elkaar leren, maar ook maatregelen op stelselniveau zijn nodig voor gelijke kansen. Daarom hebben wij in het najaar een actieplan gepresenteerd en zijn wij een Gelijke Kansen Alliantie gestart. In het actieplan zetten we in op stimulerend onderwijs, soepele overgangen en sterke netwerken. In de alliantie werken OCW, gemeenten, onderwijs en maatschappelijke partijen samen om de kansen van jongeren te vergroten. Kern is een regionale aanpak. Het actieplan bevat een samenhangend pakket aan maatregelen om gelijke kansen in het onderwijs te verbeteren, waarbij we vooral inzetten op betere overgangen in ons stelsel. Wij doen dat door bijvoorbeeld te investeren in doorstroomprogramma's po-vo, vmbo-mbo en het verbeteren van de

⁵ Margalith Kleijwegt, 2015.

overgang mbo-hbo. Hiervoor trekken we in 2017 € 25 miljoen uit, oplopend tot € 32 miljoen in 2018.

Omdat in deze Staat van het Onderwijs gerapporteerd wordt over het schooljaar 2015–2016, is het te vroeg om daarin effect van dit actieplan te kunnen zien. Toch constateert de inspectie in het schooljaar 2015/2016 enkele belangrijke eerste verbeteringen: eindadviezen op de basisschool worden vaker bijgesteld als de eindtoets daar aanleiding toe geeft. En mbo'ers stromen weer vaker door naar het hbo. Scholen pakken de handschoenen op en komen in beweging. Dit zien wij als voorzichtig teken dat de versterkte inzet vruchten begint af te werpen. Wij gaan hieronder dieper in op verschillende fasen die een leerling in zijn schoolcarrière tegenkomt.

Overgang po-vo: eindadvies po vaker bijgesteld

De overgang van het po naar het vo is een belangrijk moment in de onderwijsloopbaan van leerlingen. Ruim twee jaar na inwerkingtreding van de wet over de eindtoets blijkt dat het schooladvies daadwerkelijk leidend is in de praktijk, maar ook is duidelijk dat het beoogde evenwicht tussen het professionele oordeel van de basisschool en de eindtoets nog niet gevonden is. Positief is dat de extra analyses van de inspectie laten zien dat het aantal schooladviezen dat werd bijgesteld naar aanleiding van een hogere eindtoetsuitslag aanmerkelijk is toegenomen. Van de leerlingen met een heel niveau verschil tussen schooladvies en eindtoetsuitslag, kreeg vorig jaar één op de zes leerlingen een bijgesteld advies. Een jaar later is dat gestegen naar één op de drie. Dat vinden we echter nog steeds te weinig. We vragen de inspectie hier scherp op te blijven en de scholen die geen enkel advies bijstellen, hierop aan te blijven spreken.

Het aantal meervoudige adviezen is voor het eerst sinds jaren toegenomen. Dat is positief. Maar de analyses laten ook opnieuw zien dat het opleidingsniveau van ouders een behoorlijke invloed heeft op het schooladvies van leerlingen. Ook voor de kans op een bijgesteld advies maakt het uit hoe je ouders zijn opgeleid. Het is nog steeds onvoldoende helder wat de achterliggende oorzaken daarvan zijn. Mogelijk spelen druk van ouders of (onbewuste) vooroordelen van leerkrachten een rol, of zien scholen bij leerlingen van laag opgeleide ouders ook vaker een zwakke werkhouding en verminderde motivatie. Bij de eindevaluatie van deze wet in 2019 zullen we hierover meer definitieve uitspraken kunnen doen. Dan zijn ook meer gegevens beschikbaar over de schoolloopbanen van het eerste cohort leerlingen onder de nieuwe wet. Bij deze eindevaluatie vormt kansengelijkheid een belangrijk aandachtspunt.⁶

In de tussentijd volgen we één en ander kritisch. Bij de recente tussenevaluatie van de wet over de eindtoets is al een aantal verbeteringen aangekondigd.⁷ Het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen wordt verboden. Ook zal de wetgeving worden verhelderd zodat duidelijk is dat per leerling moet worden bekeken of het schooladvies moet worden bijgesteld of niet. Daarnaast onderzoeken we met de PO-Raad of op Scholenopdekaart.nl gegevens over de schooladviezen van verschillende groepen leerlingen kunnen worden gepubliceerd. Dat maakt onderlinge vergelijking mogelijk. Het blijft een opgave aan docenten van groep acht, schoolleiders en bestuurders om zich bewust te zijn van het risico op ongelijke kansen bij de adviezen waarmee zij leerlingen naar het vo sturen.

⁶ Kamerstukken II 2016/17, 31289 31 293, nr. 334.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 31 289, nr. 343.

Brugklassen en de onderbouw van het vo

In de vorige Staat van het Onderwijs signaleerde de inspectie dat in het eerste jaar van het vo leerlingen vaker gericht geplaatst werden in homogene brugklassen. Dit zou vooral voor de kansen van leerlingen met lager opgeleide ouders ongunstig zijn. Zij bleken te profiteren van uitstel van selectie en de opstroomkansen in een gecombineerde brugklas zoals een vmbo-t/g-havo-klas of havo-vwo-klas.

Dit jaar heeft de inspectie verdiepend onderzoek verricht. Daaruit blijkt nog steeds dat een gecombineerde brugklas gunstig kan zijn voor de kans van leerlingen om op te stromen. De inspectie laat echter ook zien dat veel factoren een rol spelen bij het kiezen van de juiste brugklas. Neem een leerling met havo-advies: in een brede vmbo-tl/havo-brugklas loopt hij het risico uit te stromen op vmbo-tl-niveau. Een homogene havo-brugklas kan beter zijn. In een gecombineerde havo/vwo-brugklas zouden de kansen voor deze leerling nog beter kunnen zijn.

De Staat van het Onderwijs geeft geen verklaring voor dit verschil tussen gecombineerde en homogene brugklassen. Wel is duidelijk dat de groepen leerlingen, zelfs met een vergelijkbare eindtoetscore, niet zonder meer gelijk zijn. Leerlingen in een gecombineerde brugklas hebben vaker een lager advies dan leerlingen in een homogene brugklas. Uit de internationale literatuur is daarnaast bekend dat hoge verwachtingen lonen. Leerlingen die het niveau net niet aan zouden kunnen, blijken toch te slagen als ze hoger geplaatst worden.⁸ Het gaat dus om complexe materie. Zoals de Staatssecretaris schreef in het Plan van Aanpak brede brugklassen, houden wij de vinger aan de pols.⁹

Doorstroom mbo-ho

Wij vinden het een goede ontwikkeling dat de inschrijvingen van mbo-gediplomeerden in het hbo weer toenemen, na de tijdelijke dip van de voorgaande twee jaren. Ook het aantal inschrijvingen in de Associate degree is toegenomen. De inspectie signaleert een groei van de directe en indirecte instroom in de Associate degree van 19 procent. De directe instroom, studenten die aansluitend aan het afronden van een vo- of mbo-opleiding een Associate degree gaan volgen, stijgt met maar liefst 23 procent.

Deze mooie ontwikkelingen betekenen echter niet dat we nu achterover kunnen leunen. De Minister zet het werk aan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs onverminderd voort en blijft inzetten op het bieden van gelijke kansen aan alle studenten.

Allereerst zet ze in op extra voorlichting aan studenten, met daarin meer aandacht voor studiekeuze en intensieve begeleiding voor elke student en speciale aandacht voor de groep mbo-studenten die wil doorstromen. Belangrijk is de inzet op de regionale samenwerkingsverbanden die de doorstroom en de aansluiting van het mbo en het vo naar het ho dienen te verbeteren, in lijn met de motie-Mohandis/Jadnanansing.¹⁰ Daarnaast biedt de verdere samenwerking tussen hbo en mbo mogelijkheden. Bijvoorbeeld met de invoering van keuzedelen in het mbo, die vaak in onderlinge samenwerking tussen mbo en hbo ontwikkeld worden, en de zelfstandige positionering van de Associate degree, waardoor aan de Associate degree als zelfstandige opleiding een nog aantrekkelijker profiel

⁸ CPB, *Kansrijk onderwijsbeleid* (2016).

⁹ Kamerstukken II 2016/17, 31 289, nr. 288.

¹⁰ Kamerstukken II 2015/16, 31 288, nr. 520.

voor mbo-afgestudeerden kan worden gegeven. Ten slotte nemen we met de Gelijke Kansen Alliantie maatregelen om de doorstroom mbo-hbo verder te stimuleren. Bijvoorbeeld door studenten (in de Studentlabs) zelf plannen te laten ontwikkelen om de doorstroom te verbeteren.

Overgang onderwijs-arbeidsmarkt

De inspectie beschrijft dit jaar ook ongelijkheid bij het vinden van een stageplaats of baan tijdens en na het mbo en hoger onderwijs. Jongeren met een migratieachtergrond moeten significant vaker solliciteren voor het verkrijgen van een stageplek dan autochtone jongeren.¹¹ Jongeren met een migratieachtergrond zijn steeds beter opgeleid, maar zelfs als zij een diploma hebben op hetzelfde niveau als hun leeftijdgenoten zonder migratieachtergrond, komen zij aantoonbaar moeilijker aan het werk.

Dit baart ons grote zorgen. Iedere vorm van discriminatie is onaanvaardbaar. Het is onacceptabel dat deze jongeren, hoe het onderwijs zich ook inspant om hen gelijke kansen te bieden, bij het betreden van de arbeidsmarkt het gevoel krijgen dat voor hen hard werken niet loont. Werkgevers moeten zich bewust zijn van hun rol, meer ambitie tonen en keihard aan de slag gaan met het voorkomen van arbeidsmarktdiscriminatie.

Daarom werkt de Minister op dit gebied samen met de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan manieren om discriminatie en negatieve beeldvorming te voorkomen. Dit gebeurt onder meer via de activiteiten in het kader van de City Deal Aanpak Jeugdwerkloosheid, waarover de Tweede Kamer al eerder is geïnformeerd.¹² In de City Deal creëren 20 vmbo-scholen, 15 mbo-instellingen, 5 hogescholen, 3 universiteiten, gemeenten, UWV en werkgevers in 12 steden kansen voor jongeren met een migrantenachtergrond uit achterstandsbuurten. Bijvoorbeeld door het introduceren van werkzoekenden bij werkgevers om zo negatieve beeldvorming te overbruggen. Naast een beter beeld van werk, is persoonlijke kennismaking van jongeren met werkgevers essentieel. Jongeren met een migrantenachtergrond moeten weliswaar vaker solliciteren om een stageplaats te bemachtigen maar heeft de jongere eenmaal een stage, dan heeft hij een even grote kans op een werkaanbod. Negatieve beeldvorming is vooral een «pre-entry» probleem: heeft de werkgever de jongere eenmaal leren kennen, dan speelt negatieve beeldvorming vaak geen rol meer. Vanuit die gedachte voeren het Summa College en Regio College in schooljaar 2016–2017 de Pilot Junior Praktijkopleiders uit, waarbij ouderejaars mbo-studenten hun jongere medestudenten begeleiden bij de introductie bij werkgevers vóór en tijdens de stageperiode. Ook worden via de Gelijke Kansen Alliantie organisaties zoals Jinc ondersteund, een non-profit organisatie die jongeren van 8 tot 16 jaar uit een omgeving met sociaaleconomische achterstand helpt bij een succesvolle start op de arbeidsmarkt. Bijvoorbeeld door te helpen bij taalontwikkeling, beroepsoriëntatie en sociale vaardigheden.

In het vo en mbo spelen loopbaan oriëntatie en -begeleiding (lob), onder andere door kennismaken met werk, een belangrijke rol. Een deel van de hoge jeugdwerkloosheid onder jongeren met een migratieachtergrond is te verklaren door een «verkeerde» studiekeuze. Praktijkervaring op het vmbo en mbo zoals bliksemstages of bedrijfsbezoeken biedt deze jongeren een beter perspectief op beroepsmogelijkheden en vermindert

¹¹ Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2014* (2015).

¹² Kamerstukken II 2015/2016, 29 544, nr. 674.

vooroordelen over beroepssectoren én over de jongeren zelf. Bij deze activiteiten wordt ook ingegaan op bewustwording van negatieve beeldvorming. Het Servicepunt lob in mbo ondersteunt mbo-instellingen hierbij en deze lob-ondersteunende activiteiten worden door het op te richten bovensectorale Expertisepunt lob voor vo en mbo voortgezet. De Staatssecretaris ondersteunt op dit vlak verder een pilot met 17 vmbo-scholen. Ook voor het havo en vwo is goede lob van belang. Wij ondersteunen dat onder andere door de regionale samenwerking tussen onderwijssectoren te verbeteren.¹³

In het mbo ondersteunt de Minister een pilot op hetzelfde terrein: samen met de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) zet zij zich in om het komende jaar 500 mbo-studenten bedrijfsbezoeken af te laten leggen.

Na een oproep van de Minister voert de SBB daarnaast het gesprek met werkgevers, instellingen en studenten over het tegengaan van discriminatie. De SBB werkt hierbij samen met het College voor de Rechten van de Mens. Discriminatie vindt niet altijd bewust plaats. Daarom wordt gewerkt aan voorlichting, trainingen en tools om docenten bewust te maken van stereotypen en discriminatie, bijvoorbeeld via het Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam (MDRA).

In het hoger onderwijs speelt vergelijkbare onaanvaardbare problematiek. Het SCP en het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) constateren dat er verschillen zijn tussen ho-studenten en afgestudeerden met en zonder een migratieachtergrond in het vinden van stages en aansluiting op de arbeidsmarkt na afstuderen.¹⁴ Dit nadeel kan niet volledig worden verklaard uit kenmerken zoals studiekeuze en werker-
varing.

Om meer inzicht te krijgen in dit «onverklaarde verschil» zijn er ook in het hoger onderwijs meerdere initiatieven gestart. In het hbo werken het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Vereniging Hogescholen, het Expertisecentrum diversiteitsbeleid (ECHO) en ons ministerie samen aan een onderzoek naar de achterliggende redenen voor de gevonden verschillen en de rol die onderwijsinstellingen kunnen spelen om de positie van deze studenten te verbeteren.

In het wo werken verschillende universiteiten samen in de taskforce *The Future is Diversity*. Ze ontwikkelen kennis over de aansluiting op de arbeidsmarkt van studenten met een migratieachtergrond met als doel hen beter te ondersteunen.¹⁵ De Minister heeft met plezier recent enkele Comeniusbeurzen voor innovatief onderwijs mogen uitreiken aan initiatieven van ho-instellingen die zich expliciet inzetten op het verbeteren van de aansluiting op de arbeidsmarkt van hun studenten met een migratieachtergrond. Dat deze initiatieven er zijn, geeft aan dat instellingen het vraagstuk onderkennen en aanpakken.

1.4 Sommige scholen en opleidingen geven reden tot extra zorg

De inspectie beschrijft hoe verschillen tussen scholen en opleidingen tot ongewenste verschillen tussen leerlingen kunnen leiden. Daarnaast signaleert de inspectie nog een categorie van enkele tientallen po- en vo-scholen en enkele mbo-opleidingen, waar meerdere problemen

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 31 524, nr. 301.

¹⁴ SCP, *Integratie in zicht. De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken* (2016).

¹⁵ De Taskforce *The Future is Diversity* is een samenwerking van de Vrije Universiteit, Universiteit Leiden en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

samenkomen. Het gaat vaak om scholen en opleidingen die al langer bij de inspectie in het vizier zijn. Ze zijn zwak of zeer zwak geweest, leveren dan weer even basiskwaliteit, maar weten deze verbetering niet te verduurzamen.

Multi-problematiek binnen en buiten de school hoeft niet tot een negatieve spiraal te leiden. Er zijn volop scholen die binnen het budget, met daadkracht en enthousiasme een goed en veilig leerklimaat weten te creëren in complexe omstandigheden. Van zeer zwakke en zwakke scholen weten wij dat het mogelijk is om zich binnen een jaar te verbeteren. Een neerwaartse spiraal keren vergt echter wel een grote inspanning. Wij hebben grote waardering voor scholen die het tij hebben weten te keren.

Neem de A.H. Gerhardschool voor speciaal onderwijs in Amsterdam. In 2012 kreeg de school het oordeel zwak. Dat heeft de school aangegrepen om het roer rigouros om te gooien. Eerste stap was erkennen dat een cultuuromslag nodig was. De kinderen moesten centraal komen te staan, niet de onderlinge conflicten. Essentieel is dat het team eigenaar werd van het verbetertraject, niet slechts een of twee vaandeldragers. Het team heeft gezamenlijk nieuwe werkwijzen en processen uitgetoetst, geëvalueerd, bijgesteld en vastgelegd. Het resultaat is een lerende organisatie die leerlingen voorop zet en bestand is tegen personeelsverloop. De komende drie jaar mag de school zich een excellente school noemen.

Soms lukt het om het tij te keren, soms ook niet. De inspectie beschrijft scholen met veel leerlingen met een sociaaleconomische achterstand, een hoog ziekteverzuim, veel onbevoegden en een groot verloop onder leraren. Interne problemen, (veiligheids)incidenten en slechte schoolresultaten versterken elkaar. Wanneer interne en externe factoren elkaar op een negatieve manier beïnvloeden, kan een school een weg naar beneden inslaan. De scholen verliezen de grip op de situatie. In het rijke schoollandschap in Nederland is het dan niet eenvoudig om een goede naam te houden en nieuwe leerlingen aan te blijven trekken. Leerlingen komen niet tot hun recht in zo'n afbrokkelende leeromgeving. Terwijl het op deze scholen juist vaak om leerlingen gaat die extra ondersteuning nodig hebben om hun talenten tot bloei te laten komen.

Bij dit type scholen zijn in eerste instantie besturen en schoolleiders aan zet. Wij verwachten van hen dat zij niet wachten met ingrijpen tot de neerwaartse spiraal een school (opnieuw) richting zwak of zeer zwak duwt. Al eerder zijn soms harde keuzes nodig. Want wat goed is voor de leerlingen, doet soms pijn bij schoolleiders en leraren.

In de Staat van het Onderwijs geeft de inspectie aan welke maatregelen de inspectie ziet bij scholen die de negatieve spiraal weten te doorbreken. Dit biedt een handelingsperspectief. En zoals beschreven in de paragraaf over verschillen tussen scholen, is er een rijk aanbod aan ondersteuningsmogelijkheden om van elkaar te leren en om de school te professionaliseren. Voor het ombuigen van een neerwaartse spiraal is soms echter meer nodig dan regulier ingrijpen. Daarom willen wij scholen en opleidingen in deze situaties aanbieden dat zij gebruik kunnen maken van de ondersteuning die nu al geboden wordt aan zwakke en zeer zwakke scholen. Voor de scholen en opleidingen die al eerder zwak waren en zich niet duurzaam weten te verbeteren, verkennen we wat een passende aanpak is.

Het geven van goed onderwijs wordt een enorme opgave als ook problemen in de omgeving van jongeren de school binnen komen en de school niet kan voortbouwen op een stevig pedagogisch netwerk waarin

jongeren opgroeien. Een integrale aanpak is hierbij de juiste route. Dit soort scholen verdient daarom een prominente plek in de Gelijke Kansen Alliantie.

2. Overige thema's

2.1 Burgerschap

De inspectie constateerde afgelopen najaar dat het burgerschapsonderwijs aan de wettelijke eisen voldoet, maar dat de kwaliteit ervan achterblijft. Het verbeteren van burgerschapsonderwijs is een ambitie die breed gedeeld wordt in de samenleving en in het onderwijs. We werken al geruime tijd samen met het onderwijs aan de versterking van burgerschap. Zoals aangekondigd in onze brief van 7 februari 2017 aan de Tweede Kamer, zullen we dat voor po en vo doen door het verduidelijken van de burgerschapsopdracht in de wet, door een prominentere plek van burgerschapsonderwijs in het curriculum en door het bieden van ondersteuning aan scholen bij het behandelen van onder andere moeilijk bespreekbare thema's in de klas. In deze brief zijn ook voor het mbo en de lerarenopleidingen diverse maatregelen voor de versterking van het burgerschapsonderwijs aangekondigd. Zo werkt de Minister samen met de MBO Raad aan de totstandkoming van een burgerschapsagenda voor het mbo.¹⁶

2.2 Leraren

De inspectie geeft aan dat Nederlandse leraren, in vergelijking met hun Europese collega's, op een aantal punten erg goed lesgeven. De lessen zijn goed qua planning en inhoud en het is duidelijk voor leerlingen wat van hen wordt verwacht en wat de lesdoelen zijn. Wel is er nog ruimte voor verbetering op het gebied van differentiëren en het bieden van uitdaging aan leerlingen. Wij herkennen dit beeld.

Er wordt veel gevraagd van leraren. Goed onderwijs vergt steeds vaker specialistische kennis en vaardigheden van leraren. Samenwerking in diverse teams, waarbij iedere docent zijn eigen specifieke competenties inzet, wordt dan belangrijker. Dat heeft ook de Onderwijsraad al aangegeven in het rapport over professionele ruimte.¹⁷

Ontwikkeling is bovendien niet alleen de verantwoordelijkheid van de leraar of een team zelf. Ook schoolleiders en bestuurders dienen hier hun verantwoordelijkheid te nemen. De leraar moet van hen ruimte krijgen en ondersteund worden om zijn ambities en die van de school waar te maken. Dit vereist een duidelijke visie en een goed en gedragen strategisch hrm-beleid, waar opleiding, collegiale visitaties, feedback en functioneringsgesprekken onderdeel van zijn. OCW ondersteunt scholen daarbij via het programma STAP 2 van de VO-raad, waarin scholen leren zich te ontwikkelen tot professionele scholen met een lerende organisatiecultuur. Besturen en schoolleiders leren een open houding te creëren en te zorgen voor een duidelijke visie, structuur en ruimte voor ontwikkeling. De docenten leren hun ervaringen te delen en zorgen daarmee voor vernieuwing in de lessen. Via collegiale visitaties, waarbij de scholen door collega-schoolleiders en -docenten van andere scholen worden bezocht, ontvangen scholen feedback en advies over hun werkwijzen en wat ze kunnen doen om de gestelde schoolambities te bereiken.

¹⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VIII nr. 125.

¹⁷ Onderwijsraad, *Een ander perspectief op professionele ruimte in het onderwijs*, 2016.

Eén van de competenties waar de inspectie terecht aandacht voor vraagt, zijn de in ons land achterblijvende differentiatievaardigheden van leraren in het po en het vo. We voeren dan ook een verdiepend onderzoek uit naar de redenen van het achterblijven hiervan. Dit onderzoek gaat ook in op de kritische succesfactoren bij besturen en scholen waar het wel lukt om deze vaardigheden te verbeteren.

Zoals de inspectie aanstipt, is tot slot het lerarentekort een urgent probleem. In het Plan van Aanpak Lerarentekort, dat eind februari aan de Tweede Kamer is gestuurd, hebben wij aangegeven langs welke vijf lijnen wij oplossingen zien.¹⁸ Daarin hebben we aangegeven dat kwaliteitsmaatregelen voor de lerarenopleidingen niet teruggedraaid worden om daarmee het lerarentekort op te lossen. Het heeft onze volle aandacht, maar wij willen dat het onderwijs met de geboden oplossingen ook op de lange termijn gebaat is. Zo is de Minister zich zeer bewust van de uitdagingen rondom de daling in de pabo-instroom en de beperkte diversiteit van de instroom in de opleidingen, en met het onderwijsveld wordt hard gewerkt aan oplossingen. Tegelijkertijd mag er waardering zijn voor de doorgaande kwaliteitsimpuls in de lerarenopleidingen.

2.3 Passend onderwijs

De inspectie meldt dat er sinds de invoering van passend onderwijs minder leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs ((v)so) gaan. Dit komt doordat er vanuit het regulier basisonderwijs minder leerlingen worden verwezen naar het (v)so en speciaal basisonderwijs en doordat leerlingen uit het (v)so vaker in het regulier vo instromen. Wij herkennen dit beeld en het sluit aan bij de doelstelling van passend onderwijs om zoveel mogelijk leerlingen een passende plek te bieden in het reguliere onderwijs. Het gaat om kleine verschuivingen: volgens de inspectie hebben de meeste scholen er enkele of geen leerlingen bij gekregen.

Maar er lijkt wel iets aan de hand te zijn, want dat het om relatief weinig leerlingen per school gaat, wordt door leraren niet altijd zo ervaren. Leraren hebben het gevoel dat er meer leerlingen zijn «om voor te zorgen».¹⁹ In de tiende voortgangsrapportage heeft de Staatssecretaris gemeld dat hij met de PO-Raad, VO-raad, vakbonden en ouderorganisaties in gesprek is om te kijken welke ondersteuning besturen, schoolleiders en leraren nodig hebben om beter toegerust passend onderwijs vorm te geven.

Ten slotte zijn wij verheugd met de verbeterde leerprestaties van leerlingen in het (v)so. Het lijkt erop dat de kwaliteitsslag, waarbij is ingezet op opbrengstgericht werken, leerlingvolgsystemen en aangepaste toetsen, effect heeft gehad.

2.4 Peilingsonderzoeken

Rondom de Staat van het Onderwijs verschijnen drie peilingsonderzoeken. Hierin brengt de inspectie periodiek voor verschillende leergebieden in kaart wat leerlingen aan het einde van het basisonderwijs kennen en kunnen. Naast taal en rekenen (wat jaarlijks wordt onderzocht), gaat het onderzoek dit keer in op de kennis en vaardigheden van leerlingen op het gebied van kunstzinnige oriëntatie en natuur en

¹⁸ Kamerstukken II 2016/17, 27 923, nr. 245.

¹⁹ Van der Meer, *De bomen en het bos. Leraren en ouders over passend onderwijs. Onderzoeksconsortium Evaluatie Passend Onderwijs* (2016).

techniek.²⁰ Onze recente brief over cultuuronderwijs, waarin zowel teruggeblikt wordt als vooruit wordt gekeken, bevat de acties en maatregelen voor de periode 2017–2020. Deze sluiten goed aan bij de uitkomsten van het peilingsonderzoek kunstzinnige oriëntatie.²¹ De uitkomsten van het peilingsonderzoek natuur en techniek (dat snel na de Staat van het Onderwijs zal verschijnen) zullen worden meegenomen in de nadere analyse van het TIMSS-onderzoek.

2.5 Groen onderwijs

Veel van de punten die de inspectie aanstipt, gelden ook voor het groene onderwijs. Hieronder gaan wij kort in op enkele specifieke constatering van de inspectie.

De slaagpercentages in het groen vmbo zijn licht gedaald, maar nog altijd relatief goed. De oorzaak van de lichte daling is nog niet bekend. De positieve ontwikkeling in de gemengde/theoretische leerweg valt op. De kwaliteit van deze leerwegen blijft wel aandacht vragen van de aoc's.

De inspectie heeft in de Staat van het Onderwijs cijfers opgenomen over de arbeidsmarkt voor de sector landbouw/groen. Hierbij baseert zij zich op ROA-cijfers uit 2015. Uit ander ROA-onderzoek²² blijkt echter dat de prognoses voor de groene sector tot 2020 veel gunstiger zijn. Volgens het ROA hebben ho-gediplomeerden tussen 2015 en 2020 met een opleiding in het groene, techniek- of onderwijsdomein goede arbeidsmarktperspectieven. Ook groen-mbo-gediplomeerden hebben een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt.²³

De inspectie constateert dat de financiële positie van de aoc's over het algemeen goed is. Zij baseert zich hierbij op de jaarverslagen over 2015. De effecten van de bezuinigingen in het groene onderwijs zijn echter vanaf 2016 doorgevoerd en zullen mogelijk voor het eerst zichtbaar worden in de jaarrekeningen 2016.²⁴

Over het algemeen stemt de basiskwaliteit van het groene onderwijs tot tevredenheid. De Staatssecretaris van Economische Zaken ziet nog ruimte voor verbetering in de doorstroom binnen de beroepskolom (v)mbo-hbo, de aansluiting op de arbeidsmarkt, de samenwerking met andere scholen, het bedrijfsleven en andere partners en het benutten en uitdagen van talenten. Voor de komende periode zal het groene onderwijs met overheid en bedrijfsleven uitvoering geven aan een meerjarige strategische ontwikkelagenda.²⁵ Deze agenda moet de kwaliteit en de vakinhoudelijke vernieuwing bevorderen en de aansluiting op de maatschappij en arbeidsmarkt versterken. Het groene onderwijs is een belangrijk middel om bij te dragen aan maatschappelijke opgaven in het Agrofood en Natuurdomein en in cross-overs met andere sectoren zoals ICT, techniek en zorg.

²⁰ Het peilingsonderzoek naar taal en rekenen verschijnt jaarlijks. Daarmee voldoen wij aan de motie-Straus, die vraagt om jaarlijks en structureel inzicht in het taalniveau van leerlingen aan het einde van de basisschool; ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161012.

²¹ Kamerstukken II 2016/2017, 32 820, nr. 215; ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 161012.

²² ROA, *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2020*, 2015/2016.

²³ Ibid.

²⁴ *Groen onderwijs in beweging*(Kamerstukken II 2015/16, 34 300 VIII, nr. 91).

²⁵ Ontwikkelagenda groen onderwijs 2016–2025; investeren in een vitaal onderwijssysteem voor een krachtige groene sector.

3. Tot slot

Ons onderwijs staat er goed voor. Het aantal zwakke opleidingen en scholen is gedaald, in het mbo worden meer diploma's op de hogere niveaus gehaald en de toegankelijkheid van het ho is licht gestegen. Maar het Nederlandse onderwijs is nooit «af». De verschillen tussen scholen en opleidingen die de inspectie signaleert, laten zien dat er ruimte is voor verbetering. In de komende periode zullen wij dan ook met onze verschillende partners in gesprek blijven over de ontwikkelingen in het onderwijs.

Het vraagt constante aandacht om een goede balans te bewaren tussen waarden die voor goed onderwijs van belang zijn. Dat betekent een balans tussen onderwijs dat leerlingen en studenten uitdaagt om hun talenten te ontplooiën, kansengelijkheid en toegankelijkheid. Dit is een complexe opgave, want de werkelijkheid is weerbarstig. De spiegel die de Staat van het Onderwijs ons voorhoudt, laat zien wat goed gaat en waar aanscherping nodig is. Het bewaken van de balans is een opdracht aan ons allen.

Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken,
De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
M. Bussemaker

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. Dekker