

Vergaderjaar 2013–2014

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 196

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2014

1. Aanleiding

Tijdens het Algemeen Overleg (AO) dat ik op 16 april 2014 met uw Kamer had over het vmbo (Kamerstuk 30 079, nr. 48) kwamen de thema's kansen bieden en selectiviteit in het onderwijs aan de orde. Ik heb toegezegd om in een brief in te gaan op deze thema's in relatie tot de beoordelingssystematiek van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie). Hierbij doe ik die toezegging gestand.

2. Wat is het probleem?

Alle leerlingen hebben recht op uitdagend onderwijs waarin zij hun talenten maximaal kunnen ontplooien. Het is van belang dat zij in het onderwijs daartoe volop kansen krijgen. Goede scholen zijn daar op gericht. Ik stimuleer scholen om leerlingen die kansen te geven. Het toezicht is daarbij een belangrijk instrument. De inspectie beoordeelt de kwaliteit, onder andere door te kijken naar de opbrengsten van een school. In het voortgezet onderwijs (vo) doet de inspectie dat door te meten of de eindresultaten en de rendementen van een school in orde zijn. Zijn de examenresultaten van voldoende niveau? Blijven leerlingen niet te vaak zitten of stappen ze niet te vaak over naar een lagere schoolsoort (afstromen)? De inspectie maakt daarbij gebruik van een opbrengstenmodel dat vier indicatoren voor de beoordeling van de leerresultaten bevat. Het is belangrijk dat de inspectie deze opbrengsten meet en daar met scholen over in gesprek gaat. We kunnen scholen helpen door hen een spiegel voor te houden en hun prestaties te vergelijken met die van andere scholen. Dit borgt de kwaliteit van scholen en prikkelt hen tot hogere kwaliteit.

De insteek van de inspectie is dus om scholen scherp te houden om het maximale uit leerlingen te halen. Tegelijkertijd zijn er signalen dat het opbrengstenmodel van de inspectie juist leidt tot risicomijdend gedrag.

Scholen zouden huiverig zijn om leerlingen kansen te bieden. Ook zou sprake zijn van toegenomen selectiviteit of het opwerpen van drempels voor risicoleerlingen door scholen. Om het debat hierover goed te kunnen voeren, informeer ik uw Kamer over de opzet en werking van het opbrengstenmodel van de inspectie.

3. Het opbrengstenmodel

Het opbrengstenmodel van de Inspectie bevat vier indicatoren voor de leerresultaten:

- a. het onderbouwrendement van de school. Dit is de mate waarin leerlingen in het derde jaar de onderwijspositie hebben bereikt die op grond van het basisschooladvies mag worden verwacht;
- b. het bovenbouwrendement van de school. Hierbij gaat het om de mate waarin leerlingen in de leerjaren na het tweede leerjaar zonder vertraging, afstroom of schooluitval het diploma hebben behaald;
- c. het gemiddelde cijfer van het centraal examen (ce). Hierbij gaat het om het gemiddeld ce-cijfer van alle leerlingen voor alle algemeen vormende vakken;
- d. het gemiddelde verschil tussen het cijfer van het centraal examen en het cijfer van het schoolexamen (se). Dit is het gemiddelde verschil van alle leerlingen voor alle vakken waarvan er een ce en een se is.

De inspectie beoordeelt de leerresultaten aan de hand van deze vier indicatoren. Kort gezegd gaat het om de vraag of de eindresultaten in orde zijn en of leerlingen niet te lang doen over het halen van een diploma. Er wordt daarbij gecorrigeerd, onder andere voor het aantal leerlingen uit een armoedeprobleemcumulatiegebied (apcg) en met leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Naar mijn oordeel zijn de indicatoren voor leerresultaten, in samenhang met de andere indicatoren van de inspectie, een goed uitgangspunt om de kwaliteit van scholen te beoordelen. Een belangrijke voorwaarde is daarbij dat het basisschooladvies een reëel beeld schetst van de mogelijkheden van de leerling. Een school mag één onvoldoende indicator hebben. Vanaf twee onvoldoendes beoordeelt de inspectie de leerresultaten als onvoldoende. Dit leidt mogelijk tot het oordeel (zeer) zwak en tot intensiever toezicht.

4. Een nadere toelichting op het opbrengstenmodel

Op verzoek van uw Kamer licht ik nader toe hoe afstroom uitpakt in het opbrengstmodel. Een uitgebreidere toelichting op de indicatoren en de berekeningswijze ervan stuur ik mee als bijlage¹.

Afstroom op zichzelf leidt niet tot een negatief onderbouwrendement. Wanneer een school een leerling met een vmbo-t advies op het havo plaatst, zal de inspectie diens afstroom naar vmbo-t niet negatief beoordelen, omdat de leerling de onderwijspositie bereikt die op grond van het basisschooladvies mag worden verwacht. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij een gemengd advies. Stel dat een vo-school 100 leerlingen aanneemt met een basisschooladvies vmbo-t/havo. Verwacht mag worden dat de helft van deze leerlingen op het havo terechtkomt en de helft op het vmbo-t. Wanneer een school 90 van die leerlingen op het havo weet te krijgen, is dit uiteraard een beduidend betere prestatie dan wanneer 10 leerlingen op het havo terechtkomen. Het onderbouwrendement en het positief waarden van opstroom, biedt daarmee bescherming voor de kansen van leerlingen. Een school die leerlingen lager plaatst dan het basisschooladvies om daarmee betere examenresultaten te behalen, scoort laag op deze indicator.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

5. Motie Ypma

Om het bieden van kansen te bevorderen, bij de behandeling van de Wet eindtoetsing op de motie Ypma aangenomen over de wijze waarop de inspectie op basis van de leerresultaten in het vo het onderbouwrendement vaststelt.² De motie roept de regering op om leerlingen die het voordeel van de twijfel hebben gekregen, in geval van afstroom, niet mee te rekenen met de rendementsberekening. De achtergrond van de motie is dat leerlingen bij heroverweging van het schooladvies op basis van het eindtoetsresultaat, het voordeel van de twijfel kunnen krijgen. Om aan deze motie uitvoering te geven, zal de inspectie bij de beoordeling rekening houden met het oorspronkelijke schooladvies (dus vóór een eventuele heroverweging op basis van de score op een eindtoets). Dit betekent dat wanneer een school een bijgesteld schooladvies door de leerling onverhoopt niet realiseert aan het einde van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, dit geen nadeel oplevert voor de inspectieweging van het onderbouwrendement. Maatregelen zijn genomen om het oorspronkelijke schooladvies en het bijgestelde advies te registreren.

6. Ruimte voor een afweging

Tijdens het AO van 14 april heeft het lid van Meenen (D66) aandacht gevraagd voor de ruimte van een inspecteur om bij onvoldoende opbrengsten een eigen afweging te maken. Die ruimte is er: onvoldoende opbrengsten leiden niet automatisch tot het oordeel zwak. Het kan daarbij gaan om specifieke omgevingsfactoren of om de situatie dat de school adequate maatregelen heeft genomen die leiden tot aantoonbaar stijgende opbrengsten. De beslissing om beargumenteerd af te wijken, wordt toegelicht en verantwoord in het rapport van bevindingen.

7. Onderzoek naar ongewenste effecten

Hoewel de factoren van het opbrengstenmodel een logisch vertrekpunt zijn voor kwaliteitsbeoordeling, zijn er signalen dat het opbrengstenmodel in de praktijk soms anders uitpakt dan gewenst. Het sturen op rendementen en cijfers kan tot ongewenste neveneffecten leiden. Uw Kamer signaleerde dat vo-scholen druk uitoefenen op basisscholen om te komen tot een lagere advisering. Ook zouden scholen, uit angst voor een lage inspectiebeoordeling, drempels opwerpen voor risicoleerlingen of leerlingen met een vmbo-t-diploma weigeren voor het havo op grond van behaalde examencijfers. In het Onderwijsverslag 2012–2013 constateerde de inspectie dat er voor het eerst sprake is van meer afstroom dan opstroom.³ Daarnaast zijn er signalen dat het sturen door scholen op een kleiner verschil ce/se (de vierde indicator) soms leidt tot eenzijdige aandacht voor de onderdelen die centraal getoetst worden.

Ik vind dat we onze ogen niet moeten sluiten voor deze signalen. In de beleidsreactie op het Onderwijsverslag 2012–2013 hebben de Minister en ik daarom aangekondigd hier nader onderzoek naar te laten verrichten.⁴ Ik zal een onafhankelijke onderzoeksinstelling in kaart laten brengen wat de omvang is van de geschetste problemen en een verkenning laten doen van mogelijke oplossingen. Het zal gaan om zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve analyse. Het onderzoek zal zo spoedig mogelijk starten. De uitkomsten ervan en de conclusies die ik hieraan verbind, zal ik in het voorjaar van 2015 aan uw Kamer sturen.

² Kamerstuk 33 157, nr. 37.

³ Aangeboden bij de brief van 16 april 2014 aan uw Kamer (Kamerstuk 33 750 VIII, nr. 107).

⁴ Zie eveneens de brief van 16 april 2014 aan uw Kamer.

8. Samenvattend

Leerlingen hebben recht op onderwijs dat hun talenten maximaal ontplooit. De inspectie daagt scholen hiertoe ook uit door middel van een opbrengstenmodel met vier indicatoren voor leerresultaten. Er zijn signalen dat het sturen op rendementen en cijfers tot ongewenste neveneffecten leidt. Ik laat hier daarom onderzoek naar doen. De uitkomsten van het onderzoek en de conclusies die ik hier aan verbind zal ik in het voorjaar van 2015 aan uw Kamer sturen.

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