

Vergaderjaar 2011–2012

32 193

Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 december 2011

In de tweede termijn van het debat over de wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) van 14 september jl. (Handelingen II 2010/11, 106, behandeling wetsvoorstel Wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht en enige andere wetten in verband met de invoering van geïntegreerd toezicht en de gewijzigde rol van de Inspectie van het onderwijs bij het toezichtproces (32 193)) sprak ik met uw Kamer over de manier waarop de leerresultaten in het basisonderwijs door de Inspectie van het Onderwijs worden beoordeeld. De leden Dijsselbloem en Smits hadden daarbij enkele vragen over de correctie die de inspectie bij haar beoordelingsmethodiek toepast voor de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Met deze brief geef ik gevolg aan mijn toezegging om de methodiek schriftelijk toe te lichten. In onderdeel I van deze brief wordt daartoe een technische uiteenzetting van de methodiek gegeven. In onderdeel II wordt ingegaan op enkele beleidsinhoudelijke aspecten van deze methodiek, waaronder het opleidingsniveau van ouders van leerlingen. In onderdeel III ga ik in op enkele ontwikkelingen die op de korte en langere termijn spelen in het streven om waar mogelijk de beoordelingsmethodiek nog beter te maken. Dit laatste ook in het licht van het verzoek zoals neergelegd in de op 27 september jl. aanvaarde motie van de leden Dijsselbloem en Dijkgraaf aangaande de noodzaak tot herziening van de beoordelingsmethodiek.¹ Deze beschouw ik hiermee als afgedaan.

I De beoordeling van de leerresultaten in het primair onderwijs

Hoofdlijnen inspectiemethodiek

Bij de beoordeling van de leerresultaten van basisscholen, zijnde de eindopbrengsten voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde, wordt de volgende methodiek gehanteerd:

¹ TK 32 193, nr. 23.

- De inspectie gaat per school uit van het percentage gewogen leerlingen.¹
- De inspectie maakt vanaf het schooljaar 2009/2010 geen gebruik meer van een indeling in een beperkt aantal groepen, maar ze hanteert een continuüm dat scholen met eenzelfde percentage gewichtenleerlingen met elkaar vergelijkt. Dit geldt voor scholen die gebruik maken van de Cito-eindtoets en die meer dan 10 leerlingen in groep 8 hebben.
- Voor scholen met minder dan 10 leerlingen in groep 8 hanteert de inspectie een indeling in vier groepen, gebaseerd op het percentage gewichtenleerlingen. De precieze categorieën zijn als volgt:
 1. Scholen met meer dan 88% gewichtenleerlingen
 2. Scholen met 75% tot 88% gewichtenleerlingen
 3. Scholen met meer dan 25% gewichtenleerlingen, met minder leerlingen met het gewicht 1,2 dan met het gewicht 0,3
 4. Scholen met meer dan 25% gewichtenleerlingen, met meer leerlingen met het gewicht 1,2 dan met het gewicht 0,3.²
- De ondergrens voor de leeropbrengsten is een objectieve rekenkundige afgeleide³ van het gemiddelde van een groep naar leerlinggewicht vergelijkbare scholen. Scholen met minder gewichtenleerlingen hebben daardoor met een hogere ondergrens te maken dan scholen met veel gewichtenleerlingen.
- Een basisschool heeft onvoldoende eindopbrengsten als zij 3 achtereenvolgende jaren onder de ondergrens blijft. Voor kleine scholen is die periode 5 jaar.

Deze beoordelingssystematiek is sinds 1 augustus 2010 vastgelegd in op de Wet op het primair onderwijs gebaseerde nadere regelgeving.⁴

Leerlinggewichten

Uit onderzoek blijkt dat de opleiding van ouders één van de beste voorspellers is voor de schoolloopbaan van leerlingen. In het onderwijs-onderzoek en door inspecties, ook in het buitenland, wordt bij de beoordeling van de prestaties van scholen veelal gezocht naar een correctiemaat voor de leerlingenpopulatie. Omdat precieze gegevens over de opleiding van alle ouders bijna nooit beschikbaar zijn op stelselniveau, wordt gezocht naar benaderingen daarvoor.

In Nederland gebruikt de inspectie daarvoor de gewichten van leerlingen die in het kader van de bekostiging van basisscholen worden verzameld. In het kader van deze gewichtenregeling wordt gevraagd naar de opleidingsniveaus van ouders. Daarbij worden de volgende categorieën gehanteerd:

- Categorie 1: maximaal basisonderwijs of (v)so-zmlk;
- Categorie 2: maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo basis- of kaderberoepsgerichte leerweg;
- Categorie 3: overig voortgezet onderwijs en hoger.

Vervolgens wordt het leerlingengewicht toegekend op basis van de volgende criteria:

- Het gewicht 0 wordt toegekend aan leerlingen van wie één van de ouders een opleiding heeft gehad uit categorie 3 of van wie beide ouders een opleiding hebben gehad uit categorie 3.
- Het gewicht 0,3 wordt toegekend aan leerlingen van wie beide ouders een opleiding uit categorie 2 hebben gehad of van wie de ouder die belast is met de dagelijkse verzorging een opleiding uit categorie 2 heeft gehad.
- Het gewicht 1,2 wordt toegekend aan leerlingen van wie één van de ouders een opleiding heeft gehad uit categorie 1 en de ander een opleiding uit categorie 1 of 2.

¹ Dit betreft leerlingen waar op basis van het opleidingsniveau van de ouder(s) een «gewicht» van 0.3 of 1.2 aan wordt toegekend.

² Overigens bestaat het voornemen om voor alle scholen een continuüm te hanteren. Zie hiervoor onderdeel III van deze brief.

³ De ondergrens ligt op een halve standaarddeviatie onder het gemiddelde van een groep naar leerlinggewicht vergelijkbare scholen, dat is circa 20% onder dat gemiddelde. Dit betekent dat op jaarbasis circa 30% van de scholen onder de ondergrens zit. Over de periode van 3 achtereenvolgende jaren bezien, krijgt circa 5 tot 7% van de basisscholen een onvoldoende oordeel voor de eindopbrengsten.

⁴ Algemene Maatregel van Bestuur «Leerresultaten» (Stb. 2010, 281) en Ministeriële Regeling «Leerresultaten PO» (Stcrt. 2010, 11392)

Het leerlingengewicht biedt daardoor een benadering voor het opleidingsniveau van een deel van de ouders, namelijk die met een lagere opleiding.

II Beleidsmatige overwegingen

Hiervoor heb ik uiteengezet hoe de techniek van de beoordelingssystematiek van de inspectie voor het primair onderwijs werkt. Ik wil daar nog een aantal opmerkingen aan toevoegen.

Het is belangrijk om te realiseren waar de beoordeling van de inspectie voor bedoeld is: het bewaken van de ondergrens van de onderwijskwaliteit. Als scholen niet aan de minimumeisen van kwaliteit voldoen, plaatst de inspectie ze onder intensief toezicht. Zo beschouwd werkt de huidige beoordelingssystematiek zoals ze moet werken: bij scholen die drie jaar onder de jaarnorm scoren, en dus zwak of zeer zwak worden, is er écht iets aan de hand.

Dat de beoordelingssystematiek werkt, blijkt ook uit het feit dat scholen die als zwak of zeer zwak worden aangemerkt, er bijna altijd in slagen om hun opbrengsten te verbeteren tot boven de ondergrens. Overigens blijkt dat er over het gehele continuüm scholen zijn met onvoldoende opbrengsten. In het Onderwijsverslag 2009/2010 (pagina 177) heeft u kunnen lezen dat scholen met vergelijkbare leerlingenpopulaties in dezelfde buurt vaak heel verschillende resultaten laten zien. Met andere woorden: de school kan het verschil maken! Dit alles leidt tot de conclusie dat het oordeel van de inspectie over de leerresultaten fair is en dat het inspectietoezicht functioneert waar het voor bedoeld is: het opsporen en aanpakken van scholen die onvoldoende basiskwaliteit leveren.

De rationale achter de beoordelingssystematiek is dat het opleidingsniveau van ouders een goede indicatie geeft van wat we van scholen mogen verwachten op het gebied van de leerresultaten. De informatie over opleidingsniveaus die verzameld wordt voor de gewichtenregeling, is voor alle scholen beschikbaar (voor zover door scholen op basis van door de ouder(s) ingevulde verklaringen, leerlingen met een gewicht van 0.3 of 1,2 voor extra bekostiging in aanmerking zijn gebracht). Zo kan deze informatie uit gewichtenregeling worden benut als een benadering van het (gemiddeld) opleidingsniveau van ouders in de school.

In het hiervoor genoemde Kamerdebat over de WOT werden hier twee kanttekeningen bij geplaatst.

De eerste kanttekening was dat de categorie van scholen met (overwegend) leerlingen zonder leerlinggewicht (te) groot en breed zijn. Hierdoor wordt bijvoorbeeld bij de beoordeling van de opbrengsten geen onderscheid gemaakt tussen scholen met een leerlingenpopulatie waarvan veel ouders van leerlingen een diploma op universitair of HBO-niveau hebben en scholen waarbij veel ouders zijn opgeleid op VMBO-niveau.

Ik vind dat de huidige correctiefactor op dit moment binnen de beschikbare mogelijkheden, de best denkbare is. Het ITS en SCO Kohnstamm bevestigen dit in een recent in opdracht van de inspectie onderzoek uitgevoerd onderzoek naar correctiefactoren bij opbrengstmaten in het primair onderwijs. In hun rapport stellen zij vast dat er verbeteringen denkbaar zijn in de wijze waarop de inspectie de leerresultaten beoordeelt. Dat kan volgens de onderzoekers bijvoorbeeld door preciezer het opleidingsniveau van ouders te bepalen en daarvoor te corrigeren of de etnische achtergrond van de leerlingen mee te nemen in de beoordeling. Toch stellen zij vast: «Het leerlinggewicht is, zolang er geen betere variabele voor opleiding beschikbaar is, nog steeds de best mogelijke benadering daarvan.» Op de mogelijkheid van het preciezer en

meer gedifferentieerd in beeld brengen van de variabele «opleiding» wordt in onderdeel III ingegaan.

De tweede kanttekening in het debat bestond uit de vraag van het lid Dijsselbloem of het terecht is dat scholen met veel gewichtenleerlingen een lagere opbrengstennorm opgelegd krijgen. Dit terwijl ze meer financiële middelen krijgen. Het is belangrijk dat we in dit verband de volgorde der dingen in het oog houden: de gewichtenregeling is in eerste instantie bedoeld om scholen met leerlingen met een minder gunstige uitgangssituatie, extra middelen te verschaffen om goede onderwijskwaliteit te realiseren. Het gebruik van opleidingsinformatie uit de gewichtenregeling voor de beoordeling van de leerresultaten is in die zin secundair.

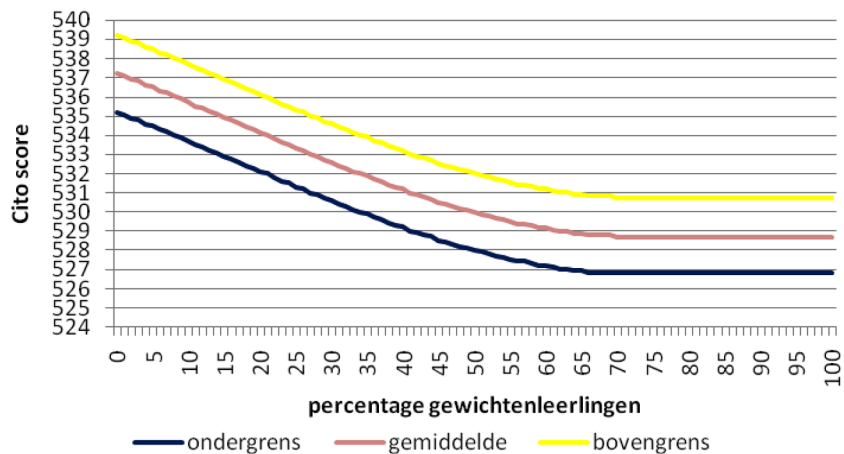
Als we de leerlingengewichten niet meer als correctiefactor gebruiken, of als we op geen enkele andere manier meer corrigeren voor de kenmerken van de leerlingenpopulatie, dan zou de opbrengstennorm voor alle scholen dezelfde zijn. Een dergelijke absolute norm corrigeert niet voor de achtergrond van leerlingen. Het hanteren van deze norm betekent dat de lat voor een school met een gunstige uitgangspositie (hoogopgeleide ouders, weinig maatschappelijke problematiek), hetzelfde is als voor een school met veel leerlingen van lager opgeleide ouders. Dit laatste gaat geregeld gepaard met (complexe) maatschappelijke vraagstukken. De normstelling werkt dan twee kanten op: een absolute norm voor die eerste school is niet voldoende prikkelend. Deze school hoeft nauwelijks nog onderwijskundige inspanning te leveren om over de lat te springen en doet daarmee leerlingen tekort. Voor de andere school kan een absolute norm demotiveren, omdat die nagenoeg niet haalbaar is. Het is daarom reëel dat voor deze scholen de ondergrens wat lager wordt gesteld. Dit neemt niet weg dat ook deze scholen gestimuleerd moeten worden om het maximale uit de talenten van leerlingen te halen. Met andere woorden: de ondergrens moet ook niet te laag worden gesteld.

De huidige beoordelingssystematiek doet in mijn beleving voldoende recht aan de realiteit in scholen. Er wordt door de inspectie bij de beoordeling op een zorgvuldige en verstandige manier rekening mee gehouden dat de uitgangssituaties van scholen en de talenten van leerlingen verschillend zijn. Dit neemt niet weg dat de Inspectie van het Onderwijs en ik altijd een open oog hebben voor mogelijkheden om de methodiek te verbeteren of zonder kwaliteitsverlies te vereenvoudigen. Hieronder wordt daar verder op ingegaan.

III Toekomstige ontwikkelingen

Aanpassing beoordelingsmethodiek in 2012

De inspectie werkt op dit moment aan een verbetering van de systematiek van de opbrengstenbeoordeling. De verbetering houdt ook een vereenvoudiging in. Deze verbetering wordt geïllustreerd aan de hand van onderstaande grafiek, waarbij de horizontale as het percentage gewichtenleerlingen van de school weergeeft en de verticale as de Cito-score:



Op basis van de schoolscores van de achterliggende drie schooljaren van 6 000 basisscholen is berekend wat de gemiddelde schoolscore is bij bepaalde percentages gewichtenleerlingen. Als door al die punten een lijn wordt getrokken ontstaat een «kromme»: de rode lijn in de grafiek. Van de «kromme» wordt vervolgens een ondergrens afgeleid die niet meer jaarlijks hoeft te worden aangepast. Dit omdat het Cito de eindtoets longitudinaal iijkt, zodat de resultaten van opeenvolgende jaren aan elkaar kunnen worden gerelateerd. Scholen kennen hun schoolgewicht en kunnen in de grafiek zelf opzoeken op welk niveau zij presteren.

Deze systematiek helpt scholen bij het opbrengstgericht werken: ze weten ruim van tevoren wat de minimumeis is voor de leerresultaten (zie ondergrens grafiek). Maar ook weten ze wat de gemiddelde opbrengsten van scholen met een vergelijkbare uitgangssituatie zijn en wat bovengemiddelde opbrengsten zijn. Door deze methodiek te hanteren kunnen alle scholen opbrengstendoelen formuleren, die passen bij hun leerlingenpopulatie. En omdat rekening wordt gehouden met de populatie (via het percentage gewichtenleerlingen) kunnen alle scholen op hun niveau excellente opbrengsten halen. Dat is de kern van opbrengstgericht werken: elke school stelt, rekening houdend met de talenten van leerlingen, zichzelf een hoog opbrengstendoel en werkt planmatig en doelgericht aan het halen van dat doel.

De inspectie heeft overleg gevoerd met het veld over deze ontwikkeling. Alle basisscholen zullen binnenkort in een brochure door de inspectie worden geïnformeerd over de wijziging. In mijn beleving is de voorgenomen wijziging een goede manier om de opbrengstgerichtheid van het primair onderwijs te versterken. De wijziging van opbrengstbeoordeling wordt in de eerste helft van 2012 ook vastgelegd in de Ministeriële Regeling «Leerresultaten PO».

Verkenning naar de variabele «opleiding»

Zoals hiervoor al is aangevoerd, werd in het genoemde kamerdebat gevraagd of een meer exacte bepaling, en dus meer differentiatie, van de opleidingsniveaus van alle ouders een betere indicator is voor de beoordeling van de onderwijsopbrengsten. Het ontbreken van de nodige differentiatie in de variabele «opleiding» wordt regelmatig vanuit het veld als bezwaar aangevoerd tegen de betrouwbaarheid van de huidige methodiek. In dit verband is eveneens de aangenomen motie van de leden Dijkgraaf en Dijsselbloem relevant. Deze roept immers op mogelijkheden te bezien om de beoordelingsmethodiek van de inspectie verder te verbeteren.

Dit alles maakt het de moeite waard gericht te verkennen of het aanbrenge van meer differentiatie in de correctiefactor van opleidingen daadwerkelijk leidt tot een betere weging en beoordeling van de opbrengsten. Hierbij zou met name de categorie van basisscholen met veel leerlingen zonder gewicht baat bij kunnen hebben. Ook zou het beeld van scholen die excelleren qua onderwijsopbrengsten meer verfijnd kunnen worden.

Ik neem daarom het initiatief voor deze verkenning, die samen met de PO-raad en de inspectie en met wetenschappelijk ondersteuning, wordt opgezet en uitgewerkt. Deze verkenning zal in eerste instantie worden uitgevoerd op basis van bestaande geanonimiseerde gegevens vanuit steekproeven. Hierdoor hoeven scholen niet onnodig te worden bevroegd.

Over de precieze doelstelling, opzet, inrichting en duur van de verkenning zal ik u Kamer vóór 1 maart a.s informeren. In ieder geval zal als onderdeel van de verkenning ook in kaart worden gebracht wat er nodig is om, als het een inhoudelijke verbetering blijkt, de indicator opleiding te preciseren in de beoordelingsmethodiek. Op voorhand is wel duidelijk dat dit een gegevensverzameling van de opleidingsniveaus van alle ouders van leerlingen in het basisonderwijs vergt. Eveneens ligt het dan voor de hand dat deze informatie wordt verzameld en geregistreerd via het persoonsgebonden onderwijsnummer. Dit alleen al vergt een wijziging van de Wet op het primair onderwijs. Daarnaast worden ook aspecten als privacy, betrouwbaarheid van de gegevens en administratieve lasten in beeld gebracht. Daarbij is het van cruciaal belang om uiteindelijk een zorgvuldige afweging te maken of de invoerings- en uitvoeringslasten voor zowel de scholen als de inspectie opwegen tegen het eventuele positieve effect van een verbeterde methodiek.

Toekomst gewichtenregeling als bekostigingsinstrument

De opbrengstenbeoordeling door de inspectie staat in principe los van de bekostigingsmethodiek voor onderwijsachterstanden (de gewichtenregeling). Er wordt alleen gebruik gemaakt van beschikbare informatie over het (lage) opleidingsniveau van ouders uit deze bekostigingsmethodiek. Ook deze methodiek wordt de komende periode tegen het licht gehouden. Dit heeft onder andere te maken met het in algemene zin stijgen van het opleidingsniveau van ouders en met de vraag of dit gegeven nog goed aansluit op de werkelijke achterstanden. Om ook voor de lange termijn de doeltreffendheid van de inzet van de gewichtenmethodiek te kunnen garanderen, zal ik kritisch en zorgvuldig gaan kijken naar de bekostigingsmethodiek. Daarbij is ook specifiek aandacht voor de relatie met de hiervoor aangekondigde verkenning naar de beoordelingsmethodiek. Ik zal in mijn beleidsreactie vóór 1 april a.s. op het aanstaande advies van de Onderwijsraad (*Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*) hier nader op ingaan.

Pilot leerwinst en toegevoegde waarde PO

Ten slotte wil ik nog wijzen op de pilot voor leerwinst en toegevoegde waarde in het primair onderwijs. Zoals ik uw Kamer bij brief van 25 november 2011 (TK 2011–2012, 31 293, nr. 126) heb laten weten, is deze pilot gestart met scholen, besturen, de wetenschap, de inspectie en het departement. Het doel is om in een tweejarig traject na te gaan of een faire en bruikbare maat voor leerwinst en toegevoegde waarde kan worden ontwikkeld. Daarbij is ook de functie van begintoets aan de orde.

Indien een dergelijk maat beschikbaar komt, dan is ook aan de orde of en in hoeverre deze op termijn betrokken kan worden bij de beoordeling van de leerresultaten door de inspectie.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
J. M. van Bijsterveldt-Vliegenthart