

Vergaderjaar 2010–2011

32 500 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2011

Nr. 172

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 mei 2011

Tijdens de behandeling van de begroting op 1 november 2010 vroeg u mij om een reactie op de discussienota «*Meesterlijk onderwijs: Zorg voor kwaliteit en prestaties*». Bij deze zend ik u mijn reactie.

Vooraf

De discussienota «Meesterlijk onderwijs: Zorg voor kwaliteit en prestaties» (verder: de discussienota) bespreekt het begrip «kwaliteit van onderwijs» en hoe de overheid deze dient te beoordelen. De nota plaatst een aantal wezenlijke kanttekeningen bij het door de overheid uitgevoerde toezicht op het onderwijs. Vervolgens worden enkele voorstellen ter verbetering van het toezicht op het onderwijs gedaan. In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies van de discussienota en op de voorstellen om het overheidstoezicht te verbeteren.

De discussienota laat wederom zien dat artikel 23 een levend artikel is. De SGP levert met deze nota naar mijn mening een bijdrage aan een debat dat al vele jaren gevoerd wordt en ook in de toekomst gevoerd zal blijven worden. Een debat dat mijns inziens altijd geplaatst moet worden in de maatschappelijke context.

Kwaliteit eerlijk peilen

De discussienota stelt dat het meten van prestaties lastig is, zodat sprake zou zijn van een wankelende basis voor beleid. Naar mijn mening zijn er echter voldoende nationale en internationale gegevens beschikbaar om – vanuit verschillende invalshoeken – een oordeel te kunnen vormen over het prestatieniveau van leerlingen en scholen.

Zo geven internationale prestaties informatie over de positie van een land ten opzichte van andere landen. De toetscores geven aan of het niveau van de leerlingen stabiel blijft dan wel toe- of afneemt. Uit internationale vergelijkingen (PIRLS, TIMMS, PISA) blijkt dat in Nederland sprake is van goede resultaten, maar dat daarbij een daling zichtbaar is. Verschillende onderwijswetenschappers stellen dat ondanks de nodige kanttekeningen de internationaal vergelijkende testen een betrouwbaar beeld geven van de cognitieve vaardigheden van leerlingen. Ook de Inspectie van het onderwijs (Onderwijsverslag 2009/2010) geeft aan dat de resultaten voor leerlingen in het voortgezet onderwijs voor de vakken wiskunde, Engels en Nederlands dalen. Naast de algemene trends kunnen ontwikkelingen in bepaalde groepen leerlingen worden gezien (bijvoorbeeld PIRLS en het onderwijsraadadvies «Presteren naar vermogen»). Al deze analyses kunnen een aanrijpingspunt vormen voor additioneel beleid.

Natuurlijk streef ik naar een voortdurende verbetering van de basis voor beleid. Daarom zet ik al enkele jaren in op het versterken van deze kennisbasis. Onder meer door programma's als Onderwijsbewijs en door het Top Instituut voor Evidence based education Research (TIER) wordt bewijs verzameld voor de effectiviteit van onderwijsbeleid en onderwijspraktijk.

De onderwijsinspectie brengt de kwaliteit van scholen in kaart, zowel die van het onderwijsproces als die van de onderwijsprestatie. Zij beoordeelt de prestaties van scholen door die te vergelijken met die van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. Steeds blijkt dat de ene school het duidelijk beter doet dan de andere school. Dat betekent ook dat een leerling met vergelijkbare capaciteiten op de ene school een hoger niveau haalt dan op de andere school. Scholen worden daar op aangesproken. De inspectie geeft – binnen de bestaande mogelijkheden – met haar huidige instrumentarium een adequate beoordeling van de onderwijsopbrengsten van scholen.

Deugdelijkheidseisen

De discussienota bekritiseert de beoordeling van de minimumleerresultaten taal en rekenen van scholen. De minimumleerresultaten taal en rekenen zijn na een uitgebreide en indringende parlementaire behandeling over de wet «Goed onderwijs, goed bestuur» vanaf 1 augustus 2010 in de Wet op het primair onderwijs opgenomen als deugdelijkheidseis. In de Wet op het voortgezet onderwijs worden de minimumleerresultaten eveneens aangemerkt als deugdelijkheidseis en bepaald aan de hand van de doorstroom van leerlingen, het schoolexamen en het centraal examen.

Kernpunt in het debat vormde het, binnen de grenzen van artikel 23 Grondwet, waarborgen van de basiskwaliteit van het van overheidswege bekostigde funderend onderwijs. En natuurlijk dient het overheidshandelen daarbij altijd direct terug te voeren te zijn op een onvoldoende of niet naleven door scholen van een of meer bij wet geregelde deugdelijkheidseisen. Ter borging van de basiskwaliteit is er daarbij door de wetgever voor gekozen de minimale vereiste leerresultaten te objectiveren en te introduceren als deugdelijkheidseis. Daarnaast zijn door mij en de toenmalige staatssecretaris van onderwijs eisen gesteld aan de gemiddelde leerresultaten die scholen met hun leerlingen realiseren. Dit is geregeld in de Wet referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen die uiteindelijk onder verantwoordelijkheid van de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en mij in het Staatsblad is geplaatst.

In de discussienota wordt gesteld dat deze resultaten vanwege hun subjectieve karakter niet geschikt zijn als deugdelijkheidseis. Bij de parlementaire behandeling is dit aspect uitvoerig aan de orde geweest en weerlegt. De onderwijsresultaten, ook wel aangeduid als «het wat», lenen zich goed voor nadere uitwerking in een deugdelijkheidseis die nadere inhoud geeft aan de noodzakelijke basiskwaliteit zonder dat de overheid zich te veel in «het hoe» begeeft. De wijze waarop hieraan nu binnen de wettelijke kaders door de inspectie inhoud is gegeven, is ook uit oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voldoende kenbaar en transparant.

Aan genoemde wetswijziging lag dus een belangrijke aanleiding ten grondslag, namelijk de wens om het bestuurlijke instrumentarium te verbeteren om als overheid slagvaardig te kunnen optreden als sprake is van ernstige en langdurige tekortschietende onderwijskwaliteit, al dan niet in combinatie met bestuurlijk wanbeheer. Ook vanuit de Tweede Kamer werd daar op aangedrongen. Een klein aantal scholen in het basis- en voortgezet onderwijs werd gekenmerkt door ernstige en hardnekkige problemen die vroegen om een doortastend optredende overheid. Als, ondanks verscherpt toezicht en steun vanuit de PO- of VO-raad, geen voldoende verbetering wordt gerealiseerd, heeft de rijksoverheid de plicht op te treden. Alle kinderen hebben recht op goed onderwijs. Dit is, zoals de discussienota terecht aangeeft, een belangrijke verantwoordelijkheid van de overheid. Een verantwoordelijkheid die uitgaat van vertrouwen in de scholen, de basis voor risicogericht toezicht. Pas als sprake is van vermoedens van tekortkomingen zal de inspectie onderzoek bij een school verrichten.

Met de SGP ben ik van mening dat de school een brede opdracht heeft bij de ontwikkeling van de leerlingen. Een opdracht die niet moet verschralen omdat resultaten niet direct meetbaar zijn. Scholen hebben, naast de ouders of verzorgers, een belangrijke rol in de algemene vorming van kinderen. Bij de keuze voor leerresultaten voor taal en rekenen gaat het om meer dan dat deze vaardigheden objectief meetbaar zijn en dat deze gegevens beschikbaar zijn. Goede kennis van en vaardigheid in taal en rekenen zijn een uiterst belangrijke basis voor de (verdere) ontwikkeling van elke leerling. Zonder – met name – een goede taalvaardigheid wordt een leerling sterk gehinderd in zijn of haar ontwikkelingsmogelijkheden. In algemene zin, maar ook bij het succesvol doorlopen van vervolgonderwijs. Dit is naar mijn mening voldoende reden voor de keuze voor taal en rekenen. Daarbij wil ik nogmaals benadrukken dat in de sectorwetten wel degelijk de brede opdracht van scholen is vastgelegd. Voor het basisonderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn dat de kerndoelen die veel meer omvatten dan taal en rekenen. De Inspectie van het onderwijs beoordeelt of het onderwijsaanbod van de scholen dekkend is voor alle kerndoelen.

De benadering om het functioneren van scholen te beoordelen op basis van hun resultaten op de kern van het curriculum, sluit volledig aan bij een beoordelen van het «wat». Het gaat erom wat leerlingen leren op de voorgeschreven terreinen en uiteraard dat zij dat in voldoende mate doen. Dit is naar mijn mening een onderdeel van de stelselverantwoordelijkheid van de overheid.

De discussienota wijst vervolgens op de onzekerheid van scholen en op ongerechtvaardigde ongelijkheid tussen scholen die een gevolg zouden zijn van een onvoldoende objectieve meting van de leerresultaten. De leerresultaten van scholen zouden gecorrigeerd moeten worden op meer invloeden van buitenaf.

Bij de beoordeling houdt de inspectie rekening met specifieke omstandigheden van de leerlingen. Zo «corrigeert» de inspectie de leerresultaten onder andere door rekening te houden met het opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen en de woonplaats van de leerlingen (armoede-probleemcumulatiegebieden). De mogelijkheden voor «correctie» worden echter beperkt door de mate waarin gegevens beschikbaar zijn. Ik wil voorkomen dat de toetsings- en verantwoordingslast van scholen door het toezicht buitenproportioneel wordt door van scholen nog meer informatie te vragen.

Overigens werkt de inspectie – binnen de wettelijke randvoorwaarden en met gebruikmaking van wetenschappelijke inzichten – voortdurend aan de verbetering van haar werkwijze. Dit betekent echter niet dat de huidige beoordelingssystematiek onvoldoende zou zijn. Het gehele waarderingskader bestaat uit circa 75 indicatoren die geordend zijn conform de kwaliteitsaspecten uit de WOT. Onderzoek van Scheerens¹ heeft aangetoond dat deze kwaliteitsaspecten en indicatoren er blijkens voldoende empirische studies werkelijk toe doen.

Een aantal van de suggesties in de discussienota om de beoordelingssystematiek te verbeteren, komt ook terug in het Regeerakkoord. Bijvoorbeeld het beter bepalen van de (werkelijke) toegevoegde waarde van de school op de leerresultaten van leerlingen en het gebruiken van extra meetgegevens zoals de score op een begintoets om de leerwinst van leerlingen beter vast te kunnen stellen. Daarin staan centraal de meetgegevens die beschikbaar zijn uit de afname van een (nieuwe) begintoets, het leerlingvolgsysteem, de eindtoets, de onderbouwtoets en het centraal examen. Het komend schooljaar zal in nauwe samenwerking met de inspectie een aantal pilots worden opgezet om te bezien hoe het best leerwinst en toegevoegde waarde kan worden bepaald. In de actieplannen Beter Presteren (VO) en Basis voor Presteren (PO), die ik binnenkort aan u zal sturen, geef ik aan hoe ik dit wil verwezenlijken.

Stimulerend toezicht houden

De stelling in de discussienota dat er geen bestaansrecht is voor kwaliteitsaspecten naast de deugdelijkheidseisen deel ik niet. Bij de totstandkoming van de Wet op het onderwijstoezicht is aangegeven dat het begrip kwaliteit een overkoepelend begrip is. Het heeft betrekking op verschillende aspecten van het onderwijs. Sommige van deze aspecten worden van zo groot belang geacht dat daarvoor bepaalde voorschriften zijn gegeven: de in de sectorwetten opgenomen eisen (deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden). Van andere aspecten is het van belang dat daarover door de inspectie inzicht wordt geboden aan betrokkenen bij het onderwijs: de aspecten van kwaliteit. Dat zijn in formele zin geen deugdelijkheidseisen, maar wel aandachtspunten die mede bepalend zijn voor het oordeel van de inspectie over een school.

Dat het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en aspecten van kwaliteit geen statisch gegeven is, bleek tijdens de behandeling van het wetsvoorstel «Goed onderwijs, goed bestuur». In deze wet is uiteindelijk neergelegd dat bepaalde minimumleerresultaten die tot dan toe werden beschouwd als een aspect van kwaliteit waarbij geen sprake kon zijn van het opleggen van een sanctie deugdelijkheidseisen werden en dus de sanctionering mogelijk is geworden. In die zin was sprake van een historische keuze die bij de behandeling van de wet, alsmede in het advies van de Raad van State, uitgebreid aan de orde is geweest. De raad merkte onder andere op dat het van belang is onderscheid te maken tussen enerzijds de op grond van de Grondwet te stellen deugdelijkheidseisen die als bekostigingsvoorwaarden gelden, en anderzijds aandachtspunten

¹ Scheerens, J. et al., (2006). *Positioning and validating the supervision framework*. Enschede: Universiteit Twente.

die niet onder de deugdelijkheidseisen vallen, maar die de inspectie als interne leidraad bij haar toezicht betreft.

Zoals in de discussienota terecht wordt opgemerkt heeft de inspectie in het Onderwijs 2008/2009 aangegeven dat opbrengstgericht werken een sleutelbegrip is voor kwaliteitsverbetering, waarbij de aandacht niet alleen naar cognitieve opbrengsten maar ook naar sociale opbrengsten van het onderwijs moet uitgaan. Aandacht voor prestaties door duidelijke doelen te stellen en systematisch na te gaan of die worden gehaald. Dit is geen fundamenteel nieuw inzicht of een nieuwe visie, maar een cultuur die nog niet op alle scholen voldoende aanwezig is. Het is gewenst dat scholen zich meer bewust worden van hun positie op verschillende opbrengstmaten en hun zwakke plekken wegwerken. Het laatste Onderwijsverslag benadrukt deze zorgelijke situatie: «Toch werkt in het basisonderwijs nog geen derde van de scholen op deze manier en vergeleken met vorig jaar is dit percentage gedaald. Scholen voor voortgezet onderwijs werken nog minder vaak opbrengstgericht. In alle onderwijssectoren is deze aanpak op het gebied van sociale opbrengsten nog ongebruikelijker (Onderwijsverslag 2009/2010, blz. 18/19).»

Ik lees in de discussienota zorg om voldoende waarborg van de vrijheid van onderwijs in de wetgeving en in het toezicht door de inspectie. De overheid (en daarmee de inspectie) streeft bij haar aanhoudende zorg voor het onderwijs, naar een waarborg voor de kwaliteit van het onderwijs onder gelijktijdige inzet van een maximale vrijheid voor de besturen. Buiten de deugdelijkheidseisen die in de sectorwetten zijn geformuleerd, hebben scholen ruimte om inhoudelijk invulling te geven aan hun pedagogische opdracht op een wijze die aansluit bij hun opvattingen. De overheid, en dus ook de inspectie, beoordeelt scholen niet als zwak of zeer zwak louter op basis van hun pedagogisch klimaat of didactische vormgeving of louter op basis van minimumleerresultaten, maar op basis van een combinatie van deugdelijkheidseisen (nalevingstoezicht) en aspecten van kwaliteit (kwaliteitstoezicht). Hierdoor is naar mijn mening sprake van een afgewogen oordeel.

Toekomstigbestendige kaders voor kwaliteit

De discussienota spreekt een voorkeur uit voor een beoordeling van een onderwijsorganisatie als geheel. Daarbij zou de centrale vraag moeten zijn hoe de scholen omgaan met de wettelijke verplichtingen die door de overheid zijn gesteld. Welke deugdelijkheidseisen zijn noodzakelijk om te komen tot voldoende onderwijsresultaten? Sommige aspecten van kwaliteit zouden als deugdelijkheidseis in de wet moeten worden vastgelegd en uitgewerkt en de onderwijsopbrengsten zouden in de beoordeling minder centraal moeten staan.

Elke keer zal een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt of en in hoeverre de wetgever een deugdelijkheidseis moet stellen. Helder is dat de hoofdlijnen van deugdelijkheidseisen bij wet worden gesteld en zodanig helder geformuleerd moeten zijn dat duidelijk is dat de vrijheid van richting en inrichting gewaarborgd blijven (artikel 23, vijfde en zesde lid, van de Grondwet).

De discussienota gaat in op de aspecten van kwaliteit die genoemd worden in de Wet op het onderwijstoezicht (artikel 11). Deze aspecten zouden geschrapt moeten worden dan wel moeten worden opgenomen in de sectorwetten. Voor een deel is dit reeds het geval. Zo zijn de minimumleerresultaten (artikel 11.a.1) als deugdelijkheidseis helder bij wet geregeld en nader uitgewerkt in AMvBs en ministeriële regelingen. Ook de aspecten het leerstofaanbod (artikel 11.b.1), de leertijd (artikel 11.b.2)

en de inhoud, het niveau en de uitvoering van toetsen, tests, opdrachten of examens (artikel 11.b.7) zijn in de sectorwetten als deugdelijkheidseisen opgenomen. De voortgang en ontwikkeling van leerlingen (artikel 11.a.2) zullen na opname van een verplicht leerlingvolgsysteem en toetsing in de sectorwetten, dientengevolge als deugdelijkheidseis gaan gelden. Aspecten als het pedagogisch klimaat (artikel 11.b.3), het schoolklimaat (artikel 11.b.4) en het didactisch handelen van de leraren (artikel 11.b.4) hebben een ander karakter en zullen geen deugdelijkheidseis worden en ook niet worden geschrapt. Het betreft drie basale kenmerken van lessen die een wetenschappelijk fundament hebben en die los staan van elke – didactische – stroming. Op basis van zowel op de deugdelijkheidseisen (nalevingstoezicht) als op aspecten van kwaliteit (kwaliteitstoezicht) is de inspectie in staat een afgewogen oordeel over de school te geven.

Terecht neemt de inspectie naar mijn mening bij haar beoordeling de leerresultaten als aangrijpingspunt. Op de eerste plaats omdat zo de minimumleerresultaten worden geborgd. Op de tweede plaats omdat de risicoanalyse van de inspectie op dit punt een goede indicator blijkt te zijn om vast te stellen of de onderwijskwaliteit op orde is. Als de uitkomsten van de risicoanalyse (primaire detectie) en het uiteindelijke arrangement dat de inspectie zou moeten toekennen, naast elkaar worden gezet blijkt dat sprake is van een betrouwbare detectie.

De discussienota legt sterk de nadruk op de kwaliteit van de leraren en hun belang voor de kwaliteit van het onderwijs. Zij zijn bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs. Een betere beloning en meer maatschappelijk aanzien zijn wenselijk.

Ik onderschrijf het belang van goede leraren in de klas. Onderwijs is mensenwerk, kwaliteit van onderwijs heeft dan ook een rechtstreeks verband met de kwaliteit van de leraren. Dit kabinet investeert extra in de professionalisering van leraren. Daarnaast versterk ik, in mijn voorstel tot wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht dat nu in behandeling is bij de Tweede Kamer, de rol van de inspectie. De inspectie zal nadrukkelijk de kwaliteit van het leraarschap en de duurzame borging daarvan in haar oordeel betrekken. In 2011 beproeft de inspectie in enkele pilots een toezichtkader waarin het toezicht op het leraarschap een plek heeft gekregen. Op basis daarvan kunnen de definitieve aanpak en het toezichtkader in 2012 worden vastgesteld. De beoordeling van afzonderlijke leraren is een onderdeel van de verhouding tussen werkgever en werknemer en dus een prerogatief van het bevoegd gezag.

Tot slot

Ik ben de SGP erkentelijk voor haar bijdrage aan de discussie over de reikwijdte van artikel 23 Grondwet en over de grenzen van het toezicht door de overheid. Met de SGP ben ik van mening dat vrijheid de zuurstof is van het onderwijs en dat de verantwoordelijkheid van de overheid zich zo veel mogelijk moet beperken. Om mijn stelselverantwoordelijkheid waar te kunnen maken moet ik toezicht houden op de kwaliteit van het onderwijs. De overheid heeft daarbij de opdracht dit helder en zo objectief mogelijk te formuleren in de vorm van wettelijke bekostigingsvoorwaarden. Binnen de grenzen van de Grondwet blijf ik werken aan verbetering van de prestaties van leerlingen. Daarvoor is toezicht op basis van in ieder geval de leerresultaten naar mijn mening een noodzakelijke voorwaarde.

De discussie over artikel 23 Grondwet zal zich voortzetten. Ik kan mij voorstellen dat het door u gevraagde advies aan de Onderwijsraad («Ruim

baan voor kleinschalige, stapsgewijze verbeteringen» en «Naar een breed gedragen vrijheid van onderwijs») een boeiend vervolg zal geven aan deze discussie.

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