

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 202

Nr. 215

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 april 2021

Inleiding

Ieder jaar rapporteert de Inspectie van het Onderwijs (hierna: de inspectie) in de Staat van het Onderwijs op de ontwikkelingen in ons onderwijsstelsel. Hierbij bieden wij u de Staat van het Onderwijs 2021 (hierna: de Staat) aan¹.

De afgelopen jaren hebben de onderwijssectoren hard gewerkt aan het realiseren van goed onderwijs voor iedere leerling en student. Wij hebben onder andere veel geïnvesteerd in de aanpak van het lerarentekort en de verbeteraanpak passend onderwijs is in uitvoering. Wij werken samen met het mbo aan versterking van de kwaliteit en met de strategische agenda Hoger Onderwijs zetten wij ook stappen naar kwalitatief goed onderwijs. De uitdagingen waar wij gezamenlijk met het veld aan werken zijn complex en vragen om continue aandacht.

De gegevens in de Staat zijn mede gebaseerd op onderzoeken van voor de pandemie. Het rapport bevat kritische punten. In deze tijd voelt dat misschien niet terecht. Wij zien net als de inspectie dat er veel inspanningen geleverd worden door iedereen in het onderwijs en hebben veel waardering voor de flexibiliteit, inzet en het doorzettingsvermogen dat het onderwijs toont in de coronacrisis. De inspectie laat in de Staat zien dat kwaliteit van onderwijs, verbetering van de basisvaardigheden, zicht op de ontwikkeling en kansengelijkheid relevante thema's zijn en blijven. De coronacrisis versterkt dit beeld. Er liggen stevige opgaves en een bredere agenda voor de toekomst. Verbetering kost tijd. Dit vergt de komende jaren veel inzet van de sector en de overheid.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Het kabinet ziet de noodzaak voor ondersteuning en heeft daarom het Nationaal Programma Onderwijs (hierna: NP Onderwijs) opgesteld.² Wij investeren fors in een samenhangend pakket van maatregelen om te zorgen dat het onderwijs de stappen naar herstel kan zetten en dat studenten daar waar nodig worden gecompenseerd. Naast middelen voor het wegwerken van leervertragingen en bevorderen van stageplekken maakt het kabinet ook middelen vrij ter ondersteuning en verlichting van de werkdruk van de onderwijsteams en (jonge) onderzoekers.

Dit stelt scholen en instellingen in staat extra (ondersteunende) medewerkers aan te stellen om werkzaamheden als gevolg van Covid-19 op te vangen evenals de gevolgen van lesuitval door ziekte. Het betreft naast leraren en docenten ook bijvoorbeeld onderwijsassistenten, instructeurs, mentoren en psychologen. Wij zetten in op monitoring voor het zicht op herstel en gebruik van bewezen effectieve interventies door de scholen.

De problemen kunnen we alleen samen aanpakken, ieder vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheden. De crisis heeft veel teweeggebracht, zowel positief als negatief. Er wordt veel geleerd over de organisatie van onderwijs op afstand en het gebruik van digitale middelen. Het is een gezamenlijke opgave om deze leerervaringen uit de crisis te gebruiken voor verdere structurele verbeteringen.

De investering van ongeveer acht en een half miljard euro biedt mogelijkheden voor herstel en perspectief voor het onderwijs. Naast het inhalen van de leervertragingen willen wij daarbij een impuls geven aan een kwaliteitsslag in het onderwijs en het verder aanpakken van de kansengelijkheid.

Met deze brief bieden wij u ook het rapport differentiëren in het mbo aan³ en geven wij een reactie op de peilings-onderzoeken schrijf- en rekenvaardigheid.⁴ ⁵ Wij geven hiermee invulling aan de toezegging bij de aanbidding van het rapport TIMSS om verder in te gaan op basisvaardigheden.⁶

1. Kwaliteit van onderwijs

De inspectie geeft in de Staat aan dat er zorgen zijn over de prestaties op de basisvaardigheden en over het onderwijs op laagpresterende scholen en instellingen. Daarnaast zorgt het wegvallen van ijkpunten in 2020, maar ook het ontbreken van wettelijke vereisten of concrete normen voor minder beschikbare informatie op stelselniveau. Hierdoor dreigt de overheid het zicht op de kwaliteit van het onderwijs te verliezen, volgens de inspectie.

De kwaliteit van het onderwijs staat al lang prominent op de agenda. De uitdagingen zijn groot en verbeteringen kosten tijd. De basisvaardigheden lezen, schrijven en rekenen zijn belangrijk. Kwaliteit van onderwijs gaat daarnaast ook over het ontwikkelen van andere vaardigheden, naast cognitieve prestaties.

² Kamerstuk 35 570 VIII, nr.185.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ De peilingsonderzoeken zijn hier te vinden. <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2021/03/04/peil.schrijfvaardigheid-einde-speciaal-basisonderwijs>
<https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/themarapporten/2021/04/09/peil.rekenen-wiskunde-einde-s-bo-2018-2019>

⁵ Mbo: middelbaar beroepsonderwijs

⁶ Kamerstuk 31 293, nr. 567

Maatregelen kwaliteitsverbetering

Wij hebben in het po geïnvesteerd met de werkdrukmiddelen om de werkdruk te verminderen.⁷ Met de verbeteraanpak passend onderwijs werken wij aan nog beter onderwijs voor ieder kind. Daarin zetten wij in op regionale samenwerking, door onder andere de rollen en verantwoordelijkheden van samenwerkingsverbanden en schoolbesturen aan te scherpen. De toename van pabo-studenten en zij-instromers biedt hoop voor het verminderen van het lerarentekort. Het mbo zet goede stappen op het gebied van verbetering van de kwaliteitszorg. De toegankelijkheid in het ho is vergroot en er is meer aandacht voor studentsucces in plaats van voor rendement.

Veel scholen en opleidingen voldoen aan de eisen voor kwaliteit en spannen zich dagelijks in om kwalitatief goed onderwijs te kunnen geven, maar er zijn scholen en enkele opleidingen die langdurig op of onder het minimumniveau blijven presteren. Dit is een punt van zorg. In het funderend onderwijs zijn de programma's Goed worden/Goed blijven en Leren Verbeteren uitgebreid, zodat meer risicoscholen een beroep kunnen doen op ondersteuning via deze programma's.

Het overgrote deel van opleidingen in het mbo voldoet aan de kwaliteitseisen. Instellingen leveren grote inspanningen om kwalitatief goed onderwijs te geven aan studenten in het mbo. Zo had in 2018 van de door de inspectie onderzochte opleidingen achtenzeventig procent een voldoende of goed op het gebied van kwaliteitsborging, tegenover slechts zevenentwintig procent in 2012.

De inspectie geeft aan dat er een aantal besturen is met tenminste één opleiding die langdurig onder niveau presteert. Hier maken wij ons zorgen over. De eerste verantwoordelijkheid om deze te verbeteren ligt bij besturen, die hiervoor onder andere samenwerken in het Kwaliteitsnetwerk mbo. Samen met de sector werken wij aan een goede doorzetting van de verbetering van de kwaliteitszorg.⁸ Dit doen wij door nadere duiding te gaan geven aan de wettelijke eisen van kwaliteitszorg, het vergroten van het leren binnen en tussen mbo-scholen en via het onderwijstoezicht, met het doel dat zowel besturen als teams continu werken aan het verbeteren van de kwaliteit.

Zicht op kwaliteit belangrijk

De overheid heeft de aanhoudende zorg voor de kwaliteit van het onderwijs op stelselniveau. Hiervoor heeft zij instrumenten nodig om zicht en toezicht te kunnen houden op de ontwikkelingen. Scholen en instellingen zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk. Zij zijn het beste in staat om zicht te houden op de ontwikkeling van hun leerlingen en studenten. Voor een beter zicht op stelselniveau gaat de inspectie in de onderbouw van het vo peilingsonderzoeken houden, analoog aan de peilingsonderzoeken in het po.⁹

Hoger onderwijs: toewerken naar instellingsaccreditatie

Instellingen in het ho beschikken over solide stelsels van interne kwaliteitszorg en sterke checks and balances.¹⁰ In de komende jaren wordt de horizontale verantwoording verder versterkt, onder andere met extra middelen voor de opleidingscommissies. Daarmee anticiperen wij op de

⁷ Po: primair onderwijs

⁸ Kamerstuk 31 524, nr. 482

⁹ Vo: voortgezet onderwijs

¹⁰ Ho: hoger onderwijs

invoering van instellingsaccreditatie. In dat kader denken wij met het onderwijsveld ook na over instrumenten voor een landelijk beeld van de kwaliteit van het hoger onderwijs in brede zin.¹¹

Borging van basisvaardigheden: kerncurriculum in het funderend onderwijs

In de Staat laat de inspectie zien dat de prestaties op basisvaardigheden onder de eigen ambities blijven. In internationaal opzicht presteert ons onderwijs op sommige gebieden minder goed dan in eerdere jaren, soms zelfs onder het internationaal gemiddelde. In het kader van gelijke kansen voor leerlingen baart vooral de groeiende ongelijkheid in prestaties ons zorgen. De urgentie is versterkt door de sluiting van de scholen tijdens de coronacrisis. Wij werken al langer aan de bijstelling van het formele curriculum voor het funderend onderwijs. Daarmee willen wij onder andere de samenhang en doorlopende leerlijnen tussen de leergebieden en onderwijsniveaus versterken en kwaliteitsverbeteringen op de basisvaardigheden borgen. De examenprogramma's voor Nederlands en Wiskunde in het vo worden vernieuwd. Ook zijn wij voornemens om de kerndoelen bij te stellen voor het po en de onderbouw van het vo. Hierover blijven wij in gesprek met uw Kamer.

Het referentiekader voor taal en rekenen wordt geëvalueerd, om beter zicht te krijgen op de doorwerking in de schoolpraktijk en om knelpunten te signaleren. Het referentiekader is ingevoerd in 2010 vanwege de groeiende maatschappelijke kritiek op de beheersing van de basisvaardigheden. Ook wordt gezien of herijking van de referentieniveaus noodzakelijk is. Deze herijking is onlosmakelijk verbonden aan de bijstelling van de kerndoelen en eindtermen.

Rekenen en Nederlands in het mbo

De rekeneisen, zoals geformuleerd in het Besluit referentieniveaus Nederlandse taal en rekenen, zijn recentelijk al herijkt voor het mbo. Hiermee zijn de rekeneisen passender gemaakt voor de verschillende niveaus en sluiten zij beter aan bij de beroepscontext en de belevingswereld van de mbo-studenten. Inwerkingtreding is beoogd per 1 augustus 2022, waarbij ook de hoogte van het resultaat voor rekenen mee gaat tellen voor het kunnen behalen van het diploma. De verwachting is dat daarmee de motivatie en inzet van studenten en docenten voor rekenen omhoog gaat. Voor Nederlands geldt dat de inhoud van de referentiekaders en het functioneren in de praktijk de komende tijd ook tegen het licht wordt gehouden.

Sociaal- emotionele ontwikkeling en persoonlijke ontwikkeling onder druk

De coronacrisis heeft negatieve gevolgen voor de sociale ontwikkeling van kinderen, jongeren en jong volwassenen (SCP¹², UU¹³). Ook de inspectie geeft aan dat de signalen over het welbevinden van jongeren steeds ernstiger worden. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat het medicijngebruik van studenten sterk stijgt. Om dit goed in het oog te houden, laten wij momenteel door het RIVM een meting doen naar de mentale gezondheid van studenten. Het Trimbos en de GGD GHOR NL voeren een onderzoek uit naar het alcohol- en middelengebruik. Na de zomer ontvangen wij de resultaten van het nu lopende onderzoek en

¹¹ Kamerstuk 31 288, nr. 901

¹² <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/03/03/een-jaar-met-corona>

¹³ <https://www.uu.nl/sites/default/files/Factsheet-Welzijn-MBO-Studenten-corona.pdf>

bepalen naar aanleiding hiervan welk vervolg we geven. Wij laten dit onderzoek elke twee jaar opnieuw uitvoeren.

Aandacht voor lerarentekort

De komende jaren blijft het lerarentekort een groot punt van zorg, geeft ook de inspectie aan. Er is voldoende, goed opgeleid onderwijspersoneel nodig, dat de ruimte krijgt om hun vak uit te oefenen. De aanpak van de tekorten tot nu toe heeft effect, vooral in het po. Het aantal zij-instromers is sterk toegenomen, net als het aantal studenten op de pabo. Het is echter nog niet genoeg. De ramingen voor komende jaren wijzen uit dat de tekorten in het po en voor tekortvakken in het vo toenemen. Als vervolg op de aanbevelingen van Van Vroonhoven om de aanpak van de tekorten te versnellen en intensiveren, hebben de sectororganisaties een voorstel uitgewerkt. Met de sector- en vakorganisaties hebben wij afgesproken om gezamenlijk verder te gaan met de uitwerking. Hierin vormt regionale samenwerking, tussen schoolbesturen en met de lerarenopleidingen een essentieel onderdeel. De onderwijsarbeidsmarkt is in hoge mate regionaal georiënteerd en iedere regio heeft zijn specifieke context en aandachtspunten. Landelijk beleid is daardoor minder effectief.

2. Kansengelijkheid blijvend punt van aandacht

In de Staat 2020 gaf de inspectie aan dat de kansengelijkheid voor het eerst op een aantal punten niet toegenomen leek te zijn. Dit gaf hoop dat we op de goede weg zijn. Dit jaar moeten echter alle zeilen worden bijgezet. Door de pandemie is de kansengelijkheid eerder groter dan kleiner geworden, staat in de Staat 2021. Met het NP Onderwijs zorgen wij ervoor dat leerlingen en studenten zo min mogelijk de gevolgen dragen van de coronacrisis en gelijke kansen krijgen. Dit blijft een belangrijk aandachtspunt voor het onderwijs.

Maatregelen in uitvoering

Er wordt onverkort uitvoering gegeven aan de ingezette structurele maatregelen om kansengelijkheid te bevorderen in het onderwijs. Jaarlijks stellen wij middelen beschikbaar voor het (gemeentelijke) onderwijsachterstandenbeleid in de voorschoolse educatie en het po en de leerplusmiddelen in het vo. Ook zijn er specifieke subsidies voor scholen om kansengelijkheid te bevorderen, zoals de doorstroomprogramma's po-vo en het vrij roosteren van leraren.

De Gelijke Kansen Alliantie ondersteunt gemeenten bij hun aanpak om kansengelijkheid te bevorderen. Hier is veel inzet en betrokkenheid te zien. Wij breiden de GKA structureel uit van 50 naar 100 gemeenten. Hierdoor kunnen nog meer partijen gebruik maken van de beschikbare kennis. Het Kennispunt Gelijke Kansen, Diversiteit en Inclusie, uitgevoerd door de MBO-Raad, ondersteunt mbo-scholen bij het bevorderen van gelijke kansen op een stage of eerste baan voor mbo-studenten met een migratieachtergrond en/of lage sociaaleconomische status.

Overgangen in het onderwijs zijn belangrijk voor leerlingen en studenten

Overgangen zijn voor leerlingen en studenten een kwetsbaar moment. In de Staat wordt aangegeven dat voor de verschillende cohorten nog niet duidelijk is wat de lange termijn gevolgen zijn. Wij nemen een aantal maatregelen om de overgang naar ander onderwijs niet belemmerend te laten zijn voor de verdere ontwikkeling in de (school)loopbaan.

Door het wegvallen van de eindtoets zijn veel leerlingen afgelopen schooljaar met niet passend advies (onderadvisering) van de basisschool naar het vo gegaan, laat de inspectie zien. Om alle leerlingen goede kansen te bieden hebben wij onder andere de stimuleringsregeling brede brugklassen in uitvoering en faciliteren wij een capaciteitentoets in het voortgezet onderwijs. De inspectie wijst al langer in de Staat op de ongelijke adviezen in het po. Deze maatregelen bieden mogelijkheden om structureel betere kansen voor leerlingen te bieden bij de overgang van po naar vo.

Het aantal geslaagden in het vo was in 2020 hoog en er zijn dit schooljaar veel meer studenten begonnen aan een vervolgopleiding. Wij monitoren de voortgang in de onderwijsloopbaan van deze studenten nauwkeurig.

Er zijn studenten voorwaardelijk doorgestroomd van het mbo naar het ho en binnen het ho zelf. Daarnaast is het bindend studieadvies (bsa) voor eerstejaars uitgesteld.¹⁴ Het uitstel van het bsa lijkt te hebben bijgedragen aan minder uitval en switch onder eerstejaarsstudenten. Positief is dat de uitval en switch onder studenten met een niet-westerse migratieachtergrond van de tweede generatie daarbij sterker is afgenomen dan de uitval onder andere groepen studenten. De studenten die met een uitgesteld bsa te maken hebben gekregen, zijn op dit moment bezig met hun tweede studiejaar. Wij zijn voornemens de studieloopbaan van alle cohorten die met «corona» te maken hebben goed te volgen. Op dit moment wordt de opzet van deze monitoring verder uitgewerkt. Wij zullen komend jaar de voorwaardelijke toelating in mbo en ho voortzetten.

3. Samenwerking noodzakelijk voor duurzaam herstel en ontwikkeling van het onderwijs

Binnen het onderwijs is veel kennis en expertise. Wij vinden het van belang dat het hele onderwijsveld gebruik maakt van elkaars kennis en kunde, ieder vanuit zijn eigen rol en expertise. Wij werken gefaseerd aan de versterking van de kennisinfrastructuur in het onderwijs, zoals beschreven in de beleidsreactie op de verkenning Omwille van goed onderwijs.¹⁵

Het is van groot belang dat alle partijen en geledingen in het onderwijs samenwerken aan het ontwikkelen, gebruiken en verspreiden van kennis om de effecten van de crisis te herstellen. Besturen, scholen en instellingen hebben hier hun verantwoordelijkheid in. Zij werken dagelijks met de leerlingen en studenten en weten dus waar de onderwijsbehoeftes liggen. Werken aan herstel alleen is niet genoeg. Het is essentieel om over de concurrentie heen te stappen en samen te werken om een duurzame verbetering van de kwaliteit van het onderwijs te krijgen, waarin er voor iedere leerling en student kansen en mogelijkheden zijn.

¹⁴ Kamerstukken 31 288 en 25 295, nr. 837

¹⁵ Kamerstuk 31 288, nr. 899

Tot slot

Het herstel van het onderwijs heeft nu prioriteit. Wij hebben veel respect voor de grote inzet van iedereen in het onderwijs om goed onderwijs te blijven geven. De ervaringen uit de crisis kunnen we gebruiken om gezamenlijk stappen te zetten richting duurzame verbetering van het onderwijs.

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

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