

Vergaderjaar 2007–2008

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2007

Bijgaand treft u aan de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs. Ik heb deze Kwaliteitsagenda samen met de VO-raad opgesteld op basis van een gedeelde analyse van de situatie en trends in het voortgezet onderwijs. Samen formuleren wij in deze agenda de prioriteiten voor de komende periode en we maken daarover prestatieafspraken. Het formuleren van een ambitieuze én realistische agenda vraagt om een kwalitatieve focus. Daarom kiezen we ervoor om ons de komende periode primair op de volgende zes beleidsprioriteiten te richten:

1. Aantoonbare verbetering taal- en rekenprestaties
2. Goede en betrouwbare examens
3. Excellentie bevorderen, betere ontwikkeling van toptalent
4. Alle leerlingen een passende kwalificatie
5. Voor alle leerlingen een maatschappelijke stage
6. Reductie van het aantal zeer zwakke scholen.

Om deze beleidsprioriteiten te kunnen realiseren, moet worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden in de sfeer van onderwijspersoneel, onderwijstijd en bekostiging. Ook daarover worden in de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs afspraken gemaakt.

In de Kwaliteitsagenda hebben we de agenda gezet en de prioriteiten geformuleerd. In de periode tot en met maart 2008 willen we samen intensief spreken met ouders, leerlingen, leraren en andere betrokkenen over de agenda en de afspraken die daarin zijn opgenomen. We streven ernaar dat deze agenda breed gedragen wordt door de sector voortgezet onderwijs én door de samenleving.

Het voortgezet onderwijs staat voor een stevige opdracht: duurzame kwaliteitsverbetering én hernieuwing van het vertrouwen in het Nederlandse voortgezet onderwijs. Met de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs zetten we flinke stap naar *beter voortgezet onderwijs*.

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

KWALITEITSAGENDA VOORTGEZET ONDERWIJS

Tekenen voor Kwaliteit

Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008–2011

VOORWOORD

Voor u ligt een bijzonder document: de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008–2011. Vorm en inhoud betekenen een nieuwe stap in de ontwikkeling van de verhouding tussen overheid en sector. De VO-raad en het Ministerie van OCW hebben deze agenda samen opgesteld op basis van een gedeelde analyse van de situatie en trends in het voortgezet onderwijs. Samen formuleren wij in deze agenda de prioriteiten voor de komende tijd en we maken daarover voor het eerst concrete prestatieafspraken.

In dit document hebben we de agenda gezet en de prioriteiten geformuleerd. In de periode tot en met maart 2008 willen we samen intensief spreken met ouders, leerlingen, leraren en andere betrokkenen over de agenda en de afspraken die daarin zijn opgenomen. We streven ernaar dat deze agenda breed gedragen wordt door de sector voortgezet onderwijs én door de samenleving. De vertaling naar en implementatie op schoolniveau van de agenda volgt daarna.

De Kwaliteitsagenda VO is dus een nieuwe stap, maar ook een volgende stap in een ontwikkeling die al langer loopt. Met Koers VO («De leerling geboeid, de school ontketend») werd in 2004 de omslag gemarkeerd van regelen van bovenaf naar ontwikkelen van onderop. «Ruimte voor scholen en professionals om zo tot gevarieerd en boeiend onderwijs voor de leerlingen te komen» was het nieuwe credo. In april 2006 is de VO-raad gevormd als die ene sectororganisatie voor het voortgezet onderwijs waartoe Koers VO de sector opriep. In zijn beleidsagenda «Investeren in vertrouwen» spreekt de raad het belang uit van een sector die «laat zien dat ze durft te staan voor hogere prestaties en daarin samen wil optrekken met de politiek». Daarmee toont de VO-raad dat de sector zelf een rol wil en kan spelen in het bepalen van een nieuw balans tussen autonomie en kaders.

Sinds die tijd hebben de ontwikkelingen niet stilgestaan. In de samenleving worden zorgen geuit over wat het onderwijs doet met de ruimte die ze heeft gekregen. Is de kwaliteit nog wel voldoende gewaarborgd? Waar liggen de nieuwe grenzen van de autonomie van de school? Is er voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel beschikbaar? Wordt er voldoende gebruik gemaakt van de mogelijkheden die innovaties op het terrein van ict kunnen bieden? Leveren nieuwe manieren van werken in schoolorganisaties een bijdrage aan het verminderen van het lerarentekort? Ouders geven de school van hun kinderen weliswaar een 7,5 maar de tevredenheid van de samenleving in het algemeen met het voortgezet onderwijs valt minder positief uit. Uit gesprekken met leraren en hun organisaties (waaronder *Beter Onderwijs Nederland*) klinkt onvrede over de eigen positie en zorg over de kwaliteit van het onderwijs. Jongeren in het voortgezet onderwijs klaagden in maart 2007 massaal over de kwaliteit van hun onderwijs: er zou sprake zijn van nutteloze lessen, te weinig lessen, slecht opgeleide docenten, onduidelijkheid over wat de school van de student verwacht en te weinig begeleiding. Er zijn ongeveer 2100 klachten verzameld van scholieren in het voortgezet onderwijs. Deze klachten verdienen serieuze aandacht. De invoering van onderwijsvernieuwingen is de afgelopen periode ook niet zonder slag of stoot

verlopen. Eén en ander is aanleiding geweest om een parlementair onderzoek te starten naar de onderwijsvernieuwingen van de laatste decennia.

Met deze Kwaliteitsagenda VO maken we afspraken voor *beter voortgezet onderwijs*. Overheid en de sector hebben gedeelde ambities en staan samen voor hogere prestaties. Deze agenda vormt ons gezamenlijke antwoord op de hierboven beschreven maatschappelijke zorgen. We streven naar een samenleving waarin oog is voor elkaar en waarin recht wordt gedaan aan ieders mogelijkheden en talenten. Om samen te kunnen werken en samen te kunnen leven is het belangrijk te investeren in kennis en vaardigheden. Daarbij wordt een belangrijke rol aan het voortgezet onderwijs toegekend. De verwachtingen van de samenleving zijn – terecht – hoog gespannen. Het voortgezet onderwijs staat dan ook voor een stevige opdracht: duurzame kwaliteitsverbetering én hernieuwing van het vertrouwen in het Nederlandse voortgezet onderwijs. Daar willen we voor tekenen.

1. INLEIDING: AMBITIES EN ONTWIKKELINGEN

Nederland heeft grote ambities. We streven naar maximale kwalificatie-winst en ontplooiing van alle talenten van jongeren. We streven ernaar dat Nederland als kennissamenleving in de absolute top van Europa en van de wereld functioneert. We streven naar grotere participatie van alle Nederlanders aan onze maatschappij. Om deze ambities te realiseren is goed onderwijs van groot belang. Het onderwijs en de leeropbrengsten die in het onderwijs gerealiseerd worden moeten daarom van hoge kwaliteit zijn. Het huidige Nederlandse voortgezet onderwijs is gemiddeld genomen van behoorlijke kwaliteit, maar er is zeker verbetering mogelijk – en nodig.

BEDREIGINGEN KWALITEIT ONDERWIJS

Het voortgezet onderwijs is volop in beweging, maar er moet nog veel gebeuren. Een aantal factoren vormt een bedreiging voor de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, nu of in de (nabije) toekomst. Het lerarentekort is daarvan één van de voornaamste. In de beeldvorming (bijvoorbeeld ten aanzien van het zogeheten nieuwe leren) is er sprake van het terugkerende beeld van: «de jeugd van tegenwoordig leert niks meer». Deels is dat inderdaad beeldvorming, maar tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de prestaties van leerlingen in basisvaardigheden rekenen en taal te wensen overlaten. Ouders en leerlingen klagen over lesuitval en over de kwaliteit van de invulling van die lessen. Ook ontbreekt het de sector soms nog aan de noodzakelijke bestuurskracht en uitstraling.

GEZAMENLIJKE AGENDA

Om te komen tot *beter voortgezet onderwijs*, willen de overheid en de sector voortgezet onderwijs een gezamenlijke agenda afspreken. De gezamenlijke Kwaliteitsagenda VO gaat over de bijdrage die het onderwijs kan leveren en over versterking van de kwaliteit en de maatschappelijke rol van het onderwijs. Het is ook een agenda die gaat over het beeld van de sector en over het maatschappelijk vertrouwen in het voortgezet onderwijs. Een agenda waarmee we de huidige sterke kanten van het voortgezet onderwijs behouden en uitbouwen, en gezamenlijk werk maken om de uitdagingen waarvoor het voortgezet onderwijs zich gesteld ziet aan te pakken. Een agenda waardoor leraren en andere professionals volop worden uitgedaagd en ondersteund om onderwijs van uitstekende kwaliteit te bieden: de belangrijkste sleutel tot kwaliteitsverbetering is immers de leraar.

De Kwaliteitsagenda VO is zowel een uitwerking van het Beleidsprogramma van OCW (100-dagenplan, Begroting OCW) en een invulling van het Coalitieakkoord van de Regering, als een concretisering van de beleidsagenda van de VO-raad *Investeren in vertrouwen*. De Kwaliteitsagenda VO is een logische vervolgstap op het meerjarenbeleidsprogramma Koers VO uit 2004 (Ministerie van OCW, 2004) en sluit aan bij het Actieplan naar aanleiding van het rapport van de Commissie Leraren. Met de Kwaliteitsagenda VO willen we een *gezamenlijke* agenda van de overheid en de sector voortgezet onderwijs vastleggen. Hierin werken we voor het eerst met prestatieafspraken.

ZES BELEIDSPRIORITEITEN

Het formuleren van een ambitieuze én realistische agenda vraagt om focus. Daarom kiezen we ervoor om ons de komende periode primair op de volgende zes beleidsprioriteiten te richten:

1. Aantoonbare verbetering taal- en rekenprestaties

2. Goede en betrouwbare examens
3. Excellentie bevorderen, betere ontwikkeling van toptalent
4. Alle leerlingen een passende kwalificatie
5. Voor alle leerlingen een maatschappelijke stage
6. Reductie van het aantal zeer zwakke scholen.

FUNCTIES VOORTGEZET ONDERWIJS

We richten ons met deze beleidsprioriteiten op het hele voortgezet onderwijs: vmbo, havo, vwo en praktijkonderwijs. Het voortgezet onderwijs heeft in het onderwijsstelsel een heel eigen functie. Evenals het primair onderwijs heeft het een sterk socialiserende functie: leerlingen worden in deze fase van kind tot jongvolwassene. Anders dan het primair onderwijs echter selecteert het voortgezet onderwijs leerlingen naar kwaliteiten, vaardigheden en ambities. En sterker dan het primair onderwijs bereidt het leerlingen voor op een vervolgopleiding of op de arbeidsmarkt. Het examen waarmee leerlingen het voortgezet onderwijs afsluiten en dat resulteert in een diploma, heeft een paspoortfunctie. Dat is de derde functie van het voortgezet onderwijs: de kwalificerende functie.

Jongeren hebben in hun leer- en ontwikkelingsproces te maken met meerdere onderwijssectoren: primair onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. Het is dan ook van groot belang het beleid in die verschillende sectoren vanuit dat integrale doorlopende leer- en ontwikkelingsproces te ontwikkelen. De beleidsprioriteiten voor het voortgezet onderwijs en die voor de andere onderwijssectoren hangen daarom nauw samen. In het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs, alsmede in de BVE-sector, is er expliciet aandacht voor het verbeteren van de beheersing van reken- en taalvaardigheden. Goede en betrouwbare examens zijn essentieel voor een soepele overgang van leerlingen in het voortgezet onderwijs naar het vervolgonderwijs. In het hoger onderwijs, maar ook in de andere sectoren, is aandacht voor toptalent en excellentie een belangrijk speerpunt van beleid. Voorkomen van voortijdig schoolverlaten is een gedeelde verantwoordelijkheid van met name de sectoren voortgezet onderwijs en BVE. De maatschappelijke stage is weliswaar alleen in het voortgezet onderwijs verplicht, maar de ervaringen die jongeren hierin opdoen nemen ze mee naar het vervolgonderwijs. Reductie van zeer zwakke scholen en instellingen ten slotte is in elke sector van belang: kwaliteitszorg en het systematisch leren en verbeteren zijn sleutelbegrippen in primair, voortgezet, middelbaar beroeps- en hoger onderwijs.

De Kwaliteitsagenda VO is opgesteld voor een periode van vier jaar. Scholen krijgen de rust en de ruimte om gedurende de looptijd van de Kwaliteitsagenda VO te werken aan de beleidsprioriteiten die in de agenda zijn overeengekomen. Om rust en ruimte te realiseren is koersvastheid van belang. Ingeval van nieuwe, aanvullende beleidsprioriteiten zal nadrukkelijk worden bekeken wat dat betekent voor het realiseren van deze Kwaliteitsagenda. Voor de ondertekenaars van de Kwaliteitsagenda zijn daarbij belangrijke vragen:

- Wat is de invloed van nieuwe prioriteiten op het realiseren van de Kwaliteitsagenda?
- In hoeverre zijn scholen in staat om nieuwe prioriteiten te realiseren in combinatie met de Kwaliteitsagenda?

Deze notitie bevat een analyse van de sterktes en zwaktes van het Nederlandse voortgezet onderwijs en identificeert beleidsprioriteiten voor duurzame kwaliteitsverbetering. In paragraaf 2 wordt een aantal kanttekeningen geplaatst bij het begrip onderwijskwaliteit. In paragraaf 3 volgt de eigenlijke analyse en uitgangssituatie, gebaseerd op een keur aan publica-

ties van gezaghebbende instanties als het SCP, het CPB, de Onderwijsraad en de Inspectie van het Onderwijs. In paragraaf 4 vervolgens worden de zes beleidsprioriteiten besproken die uit de analyse voortvloeien. Om deze prioriteiten daadwerkelijk te kunnen realiseren, dient aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan; deze worden beschreven in paragraaf 5. Het vervolgproces wordt geschetst in paragraaf 6. De Kwaliteitsagenda sluit af met een uitgebreide bronnenlijst in paragraaf 7.

2. KANTTEKENINGEN BIJ HET BEGRIIP ONDERWIJSKWALITEIT

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) stelde in het Sociaal Cultureel Rapport van 2004 (SCP, 2004) dat zowel de opvattingen over goed onderwijs, als het onderwijsbeleid «nogal vaak en snel» veranderen. Ook in 1999 concludeerde het SCP al dat scholen worden geconfronteerd met een opeenstapeling van eisen, wensen en verwachtingen, niet alleen van de rijksoverheid, maar ook van maatschappelijke organisaties, van ouders en van gemeenten. De vele claims komen voort uit uiteenlopende overwegingen, bijvoorbeeld maatschappelijke (achterstanden, werkende ouders), economische (kostenbeheersing, doelmatigheid), ideologische (gelijke kansen, een gemeenschappelijk onderwijsaanbod) en bestuurlijke (autonomie, verantwoording en meer invloed van ouders) en staan daarom nogal eens op gespannen voet met elkaar. Ook de eisen en wensen van de overheid lopen ook lang niet altijd parallel aan de wensen van de ouders (SCP, 1999). Er is volgens het SCP duidelijk behoefte aan meer continuïteit (SCP 2004). Het is van belang om heldere en duurzame eisen te stellen aan het onderwijs.

De maatschappij, de (steeds internationaler wordende) arbeidsmarkt, de overheid en de politiek, jongeren zelf en hun ouders: allemaal streven we naar «onderwijskwaliteit». Wat daaronder wordt verstaan is, zoals hiervoor al werd aangestipt, afhankelijk van veel zaken: van demografische en maatschappelijke trends, van economische conjunctuur, van (politieke) idealen, et cetera. Alvorens in de volgende paragrafen nader in te gaan op wat (onder meer) de Onderwijsraad, het Sociaal en Cultureel Planbureau, het Centraal Planbureau en de Inspectie van het Onderwijs hebben geschreven over het voortgezet onderwijs, volgt nu eerst een nadere verkenning van het begrip onderwijskwaliteit: wat verstaan we daar nu eigenlijk onder?

Het doel van het onderwijs is het bieden van «optimale onderwijskwaliteit» aan jongeren, én aan de maatschappij. Het onderwijs moet leiden tot een diploma waar je als leerling mee kunt thuiskomen, en gebruikmaken van leer- en onderwijsprocessen die het beste uit jongeren naar voren halen.

WAT WILLEN WE JONGEREN BIEDEN?

Bij *onderwijsopbrengsten* en *inhoudelijke kwaliteit* («wat leren jongeren») gaat het erom, dat het onderwijs zich optimaal richt op wat jongeren nodig hebben voor persoonlijk, beroepsmatig en maatschappelijk functioneren en een leven lang leren. Ook moet onderwijs bijdragen aan maatschappelijke doelen: onderwijs moet maatschappelijk relevant zijn. En het onderwijs is er voor alle jongeren: voortijdige uitval moet worden voorkomen, het streven is zoveel mogelijk jongeren naar tenminste een startkwalificatie te brengen.

We streven verschillende resultaten bij leerlingen na. Ten eerste is het onderwijs gericht op kwalificatiewinst: alle jongeren moeten zo goed mogelijk worden toegerust voor de eisen van vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en samenleving. Vervolgens gaat het om talentontwikkeling, op cognitief, cultureel, sportief, ondernemend of ander vlak. Ten slotte moet het onderwijs maatschappelijk relevant zijn.

HOE DOEN WE DAT HET BESTE?

Het *onderwijsproces* («hoe en waar leren jongeren») moet zo zijn ingericht dat de beoogde onderwijsopbrengsten worden gehaald, en wel op manieren die goed aansluiten bij de leerlingen, de leerstof en de school-

(situatie). Daardoor kan het onderwijs de individuele talenten van jongeren aanboren en ontwikkelen, ook op topniveau. Een leer- en onderwijsproces dus dat het beste uit jongeren naar voren haalt.

Daarbij is een aantal zaken van belang. Allereerst moeten er uiteraard voldoende bekwame en gemotiveerde onderwijsprofessionals zijn. Het onderwijsaanbod, de leeromgeving en de leermiddelen moeten uitdagen tot leren. Er moet voldoende tijd beschikbaar zijn. De ervaringen en inzichten uit onderwijspraktijk en wetenschap over de beste «match» tussen onderwijsproces en onderwijsopbrengst moeten benut worden. Tot slot is het relevant dat we ook bij het meten van de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie goed in beeld hebben wat we willen bereiken met het onderwijs.

3. ANALYSE EN UITGANGSSITUATIE: ZES TRENDS

In de vorige paragraaf is aan de hand een beschrijving van het *begrip* onderwijskwaliteit een perspectief geschetst voor het voortgezet onderwijs. Deze paragraaf biedt een empirische analyse van de «stand van educatief Nederland» (Onderwijsraad, januari 2005). In deze paragraaf wordt, vooral op basis van rapporten en adviezen over het voortgezet onderwijs van gezaghebbende instellingen als de Inspectie van het Onderwijs, de Onderwijsraad, het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau, een analyse gegeven van de huidige situatie in het voortgezet onderwijs. De analyse wordt opgebouwd aan de hand van een zestal trends die van invloed zijn op de eisen die aan het onderwijs gesteld worden en kunnen worden.

TREND 1: HERNIEUWDE FOCUS OP ONDERWIJSINHOUD, BASISVAARDIGHEDEN EN (BASIS)KENNIS

Onderwijs draait om talenten van jongeren én om de onderwijsinhoud die jongeren nodig hebben voor persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren. Van Wieringen (2007) constateert een tegenstelling tussen onderwijsbeleid gericht op het *wat* (het leerplan) en het *hoe* (leerwerkvormen en leerpsychologie). In deze discussie blijft het leerplan vaak onderbelicht en lopen de emoties over de leervormen – vooral als het «het nieuwe leren» betreft – vaak hoog op. Een hernieuwde focus op de onderwijsinhoud – het leerplan dus: wat leren jongeren – is daarom nodig. Niet *hoe* iets moet worden gedaan of bereikt is hierbij primair aan de orde, maar *wat* moet worden gedaan of bereikt. Voor wat betreft verantwoording van de inhoudelijke kwaliteit biedt het Nederlandse systeem van examens een goed kwaliteitsinstrument. Het handhaven van betrouwbare en toegankelijke examens is dan ook van belang (Onderwijsraad, november 2006; CPB, 2006).

De hernieuwde focus op de onderwijsinhoud is terug te zien in het Coalitieakkoord: «Wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan zal duidelijk worden vastgelegd, evenals de maatschappelijke doelen van het onderwijs» (Coalitieakkoord, 2007). De voor alle leerlingen verplichte leerstof wordt wettelijk vastgelegd in de kerndoelen. Deze zijn, in overeenstemming met het beleid om zo min mogelijk gedetailleerd te regelen, globaal geformuleerd. Er is een tendens om tot een scherpere formulering te komen althans wat betreft de kern van het curriculum: regelgeving «op maat». Recent wordt steeds meer benadrukt dat (vak)kennis en «algemene ontwikkeling» meer aandacht verdienen in het onderwijs (Verbrugge, 2006; Onderwijsraad, december 2006; Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon, december 2006). Ook pleit de Onderwijsraad voor een betere bewaking van het kennisniveau en het centraal stellen van de onderwijsinhoud, ook bij procesvernieuwing (Onderwijsraad, december 2006). De hernieuwde focus op de onderwijsinhoud komt bijvoorbeeld terug in de voorgenomen verankering van de canon in de kerndoelen.

GOEDE BEHEERSING TAAL EN REKENEN NOODZAKELIJK

Bijzondere aandacht is er de laatste tijd voor de basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal. Een goede beheersing van de Nederlandse taal is voorwaardelijk voor een succesvolle (onderwijs)loopbaan. Geletterdheid is een randvoorwaarde voor een gezonde, sterke en duurzame samenleving (Stichting Lezen & Schrijven, 2006). Ook moeten alle burgers beschikken over elementaire rekenvaardigheid om in de samenleving volwaardig te kunnen functioneren. De prestaties van leerlingen op deze basisvaardigheden laten echter, naar nationale maatstaven, te wensen

over (Onderwijsraad, december 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2007a). In internationaal vergelijkende toetsen als PISA zijn prestaties van Nederlandse jongeren op de gebieden rekenen, «science» en taal uitstekend. In *Education at a Glance 2006* (OECD, 2006) wordt veel aandacht besteed aan de wiskundevaardigheden van 15-jarige leerlingen, zoals die in 2003 zijn gemeten in het PISA-onderzoek. Nederlandse scholieren deden het in het onderzoek uitgesproken goed. Alleen in Korea en Finland scoren leerlingen beter in wiskunde dan in Nederland. Ook op het gebied van lezen scoorde Nederland in de laatste onderzoeken in de hoogste regionen.

Er zijn echter aanwijzingen dat de prestaties van te veel leerlingen achterop beginnen te raken. In het Onderwijsverslag 2005/2006 constateert de Inspectie van het Onderwijs dat ongeveer 24 procent van de leerlingen in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen niet in staat is om zelfstandig de leerboeken te lezen die voor hen gemaakt zijn. Voor 17 procent van de leerlingen uit de theoretische leerweg en voor 18 procent van de leerlingen in de havo en het vwo geldt hetzelfde. Wat het rekenonderwijs betreft merkt de inspectie in het Onderwijsverslag 2005/2006 op, dat er grote verschillen bestaan in de rekenvaardigheid van leerlingen in het begin van het voortgezet onderwijs. Ongeveer 80 procent van de leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs bleek niet meer dan de helft van de opgaven in een rekentoets goed te maken. De helft van de leerlingen in de basis- en de kaderberoepsgerichte leerweg haalt dit criterium niet en in de theoretische leerweg geldt dit voor een kwart van de leerlingen. Bij de havo heeft ongeveer 10 procent van de leerlingen niet meer dan de helft van de rekenopgaven goed. Vmbo-leerlingen halen gemiddeld nauwelijks het niveau van eind groep 6 in het basisonderwijs. Er is dan ook alle aanleiding om gerichte maatregelen te treffen om de beheersing door leerlingen van elementaire taal- en rekenvaardigheden te verbeteren.

In de leeftijdscategorie 12–14 jarigen wordt verhoudingsgewijs weinig tijd besteed aan onderwijs in de moedertaal. Zo besteedt Zweden 22% van de onderwijstijd voor deze leeftijdscategorie aan de moedertaal (lezen, schrijven en literatuur), terwijl dat in Nederland 10% is (OECD, 2006, p. 358). Ook buiten de vakken Nederlands en wiskunde zou er daarom meer aandacht moeten zijn voor correct taalgebruik en elementaire rekenvaardigheden. De Onderwijsraad adviseert dan ook de kennistekorten voor Nederlands en wiskunde te repareren. Meer aandacht voor basisvaardigheden taal en rekenen helpt het niveau van het onderwijs omhoog. Om in internationaal opzicht goed te presteren is het ook van belang dat het Nederlandse onderwijs het goed doet op gebieden die in internationale vergelijkingen zwaar wegen. Het relatieve succes van het onderwijs in Finland wordt – naast de homogene samenstelling van de leerlingenpopulatie – ook wel toegeschreven aan een goede *fit* tussen PISA en het Finse curriculum («teach to the test», CPB 2007).

DE LERAAR ALS SLEUTEL VOOR (INHOUDELIJKE) KWALITEITSVERBETERING

De leraar is dé voornaamste bron van goed onderwijs (of het ontbreken daarvan). Investeren in de kwaliteit van leraren is dan ook van groot belang. In het rapport Bewijzen van goede dienstverlening uit 2004 pleitte de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2004) voor een herwaardering van de professional. Onderzoek laat zien dat een verhoging van de kwaliteit van leraren kan leiden tot substantiële verbeteringen in de prestaties van leerlingen (CPB, 2006). De Onderwijsraad uit echter zijn zorgen over de vakinhoudelijke competenties van leraren, zowel van de leraren die een voltijdse vierjarige hbo-opleiding hebben

gevolgd, als van de leraren die in de school worden opgeleid (Onderwijsraad, november 2005).

In verschillende adviezen (Onderwijsraad, augustus 2006; Onderwijsraad, december 2006), bepleit de raad dan ook behoud en versterking van het kennisniveau van leraren en versterking van de functie van leraren. Het probleem van gebrekkige vakinhoudelijke kennis speelt bij de universitaire lerarenopleidingen overigens niet of nauwelijks (Onderwijsraad, 2005). Het CPB (2007) constateert bovendien dat leraren in het uitstekend presterende Finland academisch zijn opgeleid en zich blijven ontwikkelen middels vervolgonderwijs. Dit alles leidt tot de conclusie dat het aanneemelijk is dat verdere (academische) professionalisering van leraren, zowel in het «eigen vakgebied» als op het terrein van basisvaardigheden en algemene ontwikkeling (zodat bijvoorbeeld niet alleen leraren Nederlands alert zijn op correct taalgebruik), een effectieve maatregel is om de (inhoudelijke) kwaliteit van het voortgezet onderwijs te verbeteren.

ONDERWIJSTIJD EN ONDERWIJSKWALITEIT

Er bestaat een relatie tussen onderwijstijd en de kwaliteit van het onderwijs. Leerlingen moeten voldoende (onderwijs)tijd krijgen om zich de benodigde leerstof eigen te maken (Inspectie van het Onderwijs, mei 2007b). Bovendien hebben leerlingen, ouders en leraren baat bij heldere normen: iedereen weet dan waar hij of zij aan toe is. Daarom zijn er minimum urennormen voor onderwijstijd in de wet vastgelegd. De naleving van die normen moet op orde komen en blijven (Inspectie van het Onderwijs, februari 2007).

Eén van de voornaamste klachten van ouders en leerlingen over het voortgezet onderwijs is lesuitval (Regioplan, 2007). In het schooljaar 2005/2006 heeft de Inspectie van het Onderwijs een onderzoek uitgevoerd naar de naleving van de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. De uitkomsten van het onderzoek waren aanleiding de inspectie te vragen in het schooljaar 2006/2007 ook onaangekondigd extra onderzoeken uit te voeren naar de naleving van de onderwijstijdvoorschriften in het voortgezet onderwijs en in de bve-sector. Uit dit onderzoek bleek dat in het voortgezet onderwijs het merendeel van de scholen niet voldoende onderwijstijd te hebben aangeboden om aan de wettelijke voorschriften ter zake te voldoen (Inspectie van het Onderwijs, september 2007). Op 19 oktober 2007 is de Beleidsreactie op het inspectierapport over onderwijstijd aan de Tweede Kamer gestuurd (Ministerie van OCW, oktober 2007). Gemiddeld werd 52 uur te weinig onderwijstijd aangeboden. Volgens de sector voortgezet onderwijs heeft dit verschillende oorzaken. Om daadwerkelijk een bijdrage te leveren aan de kwaliteit van het onderwijs, moeten de eisen ten aanzien van onderwijstijd zowel ambitieus als realistisch zijn en scholen optimaal in staat stellen kwaliteit en maatwerk te leveren. De VO-raad pleit daarom voor aanpassing van de voorschriften voor onderwijstijd: «De kwaliteit van ons onderwijs verdient namelijk onze grootste zorg. Scholen moeten en willen zich daarop verantwoorden, maar dan willen we wel afgerekend worden op de kwaliteit in de volle breedte» (VO-raad, oktober 2007).

Bij het vergelijken van dertig door de OESO onderzochte landen is het opvallend dat Nederland wat betreft de voorgeschreven onderwijstijd tot de toppers behoort (OECD, 2006). In de categorie onderwijstijd voor 12- tot 14-jarigen moeten alleen in Mexico scholen meer uren (1167 uur) onderwijs aanbieden dan in Nederland (1040 uur in de onderbouw, 1000 uur in de bovenbouw). Alle andere landen hebben minder uren onderwijstijd dan ons land. Het gemiddelde is 894 uren per jaar. Hierbij dient overigens aangetekend te worden dat de definitie van onderwijstijd in Neder-

land het mogelijk maakt dat méér onderwijsactiviteiten als onderwijstijd meegerekend kunnen worden dan uitsluitend klassikale lessen. Lesuitval is in de meeste andere landen (veel) lager dan in Nederland: waar elders uitgevallen lessen veelal opgevangen worden, is dit in Nederland veel minder vanzelfsprekend.

TREND 2: UITSTEKENDE PRESTATIES IN DE LAGERE EN GEMIDDELDE NIVEAUS, ACHTERBLIJVEND IN DE TOP

Het Nederlandse onderwijs richt zich van oudsher sterk op het verkleinen van verschillen. Er is veel aandacht voor kinderen die vanwege leerachterstanden of gedragsproblemen extra zorg nodig hebben. Het Nederlandse onderwijs presteert in internationale vergelijkingen uitstekend in de lagere en gemiddelde onderwijsniveaus: daar behoren we tot best presterende landen. *Education at a glance* 2006 laat zien dat in Nederland het verschil in vaardigheden tussen de best en de slechtst presterende leerlingen relatief klein is. Daarbij valt op dat in Nederland de verschillen in prestaties van leerlingen tusschen scholen relatief groot zijn, daarentegen zijn de verschillen in prestaties van leerlingen binnen scholen nergens kleiner dan in Nederland. Dat geldt voor het gehele voortgezet onderwijs, zowel vmbo als havo en vwo.

De «gemiddelde Nederlandse leerling» in een bepaalde schoolsoort (bijvoorbeeld een «gemiddelde vwo-leerling») scoort hoog ten opzichte van leeftijdsgenoten «op gemiddeld niveau» in andere landen, maar van bovengemiddelde leerlingen in een bepaalde schoolsoort blijven de prestaties in internationale vergelijking achter. Dit hangt samen met het sterk gedifferentieerde karakter van ons secundair onderwijs. In landen met een weinig gedifferentieerd stelsel («comprehensive» stelsel), zoals in de Scandinavische landen waar leerlingen tot hun 16e allemaal in hetzelfde schooltype blijven, zien we juist het tegenovergestelde. Daar zijn de verschillen in prestaties van leerlingen *tussen* scholen kleiner, maar *binnen* scholen groter.

Het Nederlandse onderwijs blijkt dus goed tot uitstekend te zijn voor zwakkere en gemiddelde leerlingen. We blijven echter achter bij andere landen waar het de absolute top (de bovenste procenten) betreft. En dat is een probleem, aangezien excelleren op topniveau essentieel is voor een concurrerende positie in de internationale kenniseconomie (CPB, 2007). Hiervoor is het nodig dat onze samenleving haar creatieve en innovatieve potentieel zoveel mogelijk weet te benutten. Sinds de eeuwwisseling is er echter een verschuiving in het denken zichtbaar. De ontwikkeling van toptalent staat momenteel hoog op de agenda. «Op excellentie en selectie rust niet langer een taboe. [...] Het egalitaire denken en de zesjescultuur lijken duidelijk op hun retour». (SCP, 2006a). Zo lang de kwaliteit van het onderwijs voor de «onderkant» en voor de gemiddelde leerling in elk geval op het huidige niveau blijft (en het voortijdig schoolverlaten wordt teruggedrongen), valt er in het Nederlandse onderwijs in het geheel winst te boeken door extra prioriteit te geven aan toptalent en excellentie.

TREND 3: ER WORDT ONVOLDOENDE UIT DE LEERLINGEN GEHAALD «WAT ER IN ZIT», MAATWERK VEREIST

Er wordt lang niet altijd uit leerlingen gehaald «wat er in zit» (Inspectie van het Onderwijs, 2007a), er wordt talent vermorst. Scholen die een beter leerstofaanbod hebben, die betere zorg bieden en leerlingen meer weten te motiveren, blijken talenten beter aan te boren. Ook de Onderwijsraad pleit voor meer maatwerk om onderpresteren en onderbenutting van talent te voorkomen (Onderwijsraad, februari 2007). Het is nodig dat de leerstof wordt gepresenteerd op manieren die passen bij de leerlingen, de

leerstof en de school. Maatwerk in onderwijsvormen en adequate leermiddelen (of het nu papieren leermiddelen zijn of via ict worden aangeboden) zijn hierbij kernbegrippen.

Er wordt, in termen van leeropbrengsten, méér bereikt bij jongeren door beter in te spelen op hun capaciteiten, ambities en leerstijlen en hierbij voor maatwerk te zorgen. Dit motiveert jongeren ook meer tot leren. Zo blijken veel leerlingen in het vmbo veel baat te hebben bij praktijkgerichte onderwijsvormen (Ministerie van OCW, 2005). Het concept van de brede school lijkt veelbelovend te zijn bij het bieden van rijke leeromgevingen (zie bijvoorbeeld SCP, 2006b). Daarnaast is – zeker voor de kernvakken – een doorlopende leerlijn nodig, zowel tussen het voortgezet onderwijs en enerzijds het primair onderwijs en anderzijds het vervolgonderwijs, als binnen het voortgezet onderwijs zelf. Daar schort het nog te veel aan (Onderwijsraad, december 2005).

Veel leerlingen zitten in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs niet meer op het niveau van het oorspronkelijke schooladvies dat ze kregen aan het eind van de basisschool (Inspectie van het Onderwijs, 2007a en 2007b). Ongeveer één op de zeven leerlingen stroomt door naar een hoger niveau, ongeveer één op de negen leerlingen gaat naar een lager niveau. Op scholen waar dit laatste veel gebeurt, blijkt de uitleg van de leraren minder duidelijk, hebben de onderwijsactiviteiten minder structuur en zijn de leerlingen minder betrokken bij het leerproces. Ook ervaren deze leerlingen hun school als minder veilig (Inspectie van het Onderwijs, 2007a). Dit leidt ertoe dat talenten van leerlingen onbenut blijven, en dat kunnen we ons niet veroorloven. Om onderbenutting van talent tegen te gaan is het van belang dat het beleid is gericht op talentontwikkeling en uitgaat van hoge verwachtingen.

VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Te veel leerlingen vallen voortijdig uit. Verlaging van schooluitval vermindert het latere beroep op de sociale zekerheid en de kans op crimineel gedrag (CPB, 2006), of, positiever geformuleerd: vergroot de zelfredzaamheid en het welzijn van burgers. Bestrijding van voortijdig schoolverlaten heeft dan ook terecht prioriteit. Volgens de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2007a) blijken scholen er beter in te slagen voortijdig schoolverlaten te voorkomen als zij meer samenhang bieden in het leerstofaanbod, voldoende onderwijstijd programmeren en realiseren en leerlingen goede begeleiding bieden. Eveneens een positief effect heeft het als leraren en leerlingen «op een positieve manier met elkaar omgaan» en leerlingen echt tot leren gemotiveerd worden. Een inventarisatie door het Centraal Planbureau van studies met een experimentele opzet op het gebied van voortijdig schoolverlaten geeft twee veelbelovende richtingen aan. Er zijn veelbelovende ervaringen opgedaan met langdurige en intensieve programma's met coaches, gericht op de sociale ontwikkeling van risicjongeren. Daarnaast zijn in het Verenigd Koninkrijk, de VS en Israël positieve ervaringen opgedaan met het op projectniveau gebruiken van financiële prikkels voor leerlingen, leraren en scholen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan (CPB, 2006).

GEDRAGSPROBLEMEN, OPVOEDINGSONMACHT EN DE (GRENZEN VAN) DE TAAK VAN DE SCHOOL

Leerlingen met gedragsproblemen zorgen voor veel hoofdbreken in het (reguliere) voortgezet onderwijs. Dat heeft zowel voor die leerlingen zelf, als voor de andere leerlingen, negatieve effecten. Bij een belangrijk deel van de gedragsproblematische leerlingen en in veel gevallen van voortijdig schoolverlaten is er sprake van «opvoedingsonmacht» (M. Kleijwegt,

Trouw 28 juli 2007) van ouders/verzorgers. Om scholen in staat te stellen goed te functioneren is het randvoorwaardelijk dat zij niet hoofdverantwoordelijk zijn voor de oplossing hiervan. Het is niet de primaire taak van scholen om gedragproblemen te voorkomen en op te lossen. Als gevolg van alle eisen, wensen en verwachtingen op dit gebied dreigt de kerntaak van de school – het geven van goed onderwijs – in het gedrang te komen (SCP, 1999). Hierdoor wordt het voor scholen lastig om uit leerlingen te halen «wat erin zit».

TREND 4: GOED BESTUUR EN MODERNISERING BEKOSTIGING

De kernboodschap van Koers VO (Ministerie van OCW, 2004), was dat scholen en professionals meer ruimte krijgen om het onderwijs vorm te geven op manieren die passen bij de specifieke leerlingenpopulatie, schoolsituatie en profilering van de school. Daar past een bestuurlijk en financieel arrangement bij dat scholen en professionals in staat stelt om hun opdracht zo goed mogelijk uit te voeren.

TERUGTREDENDE OVERHEID, ROL ANDERE STAKEHOLDERS

De greep van de overheid op scholen neemt af, omdat zij steeds meer taken en bevoegdheden overdraagt aan scholen en instellingen. Hierdoor ontstaan volgens het SCP monopolieposities in het onderwijsveld. Aangezien vanuit commerciële of particuliere sfeer weinig concurrentie valt te verwachten, zal het noodzakelijke tegenwicht volgens het SCP op andere wijze moeten worden georganiseerd (SCP, 2004). Het SCP constateert ook, dat het opvallend is, dat alle decentralisering, deregulering en autonomie-toekenning niet tot een vermindering van de bureaucratie heeft geleid, «integendeel zelfs». Ook zijn de signalen dat op schoolniveau «kleine Zoetermeertjes» ontstaan, hardnekkig.

De Onderwijsraad concludeerde in 2004 (Onderwijsraad, april 2004) dat decentralisatie, autonomievergroting en rekenschap afleggen uitstekende richtpunten zijn geweest zijn voor het onderwijsbeleid van de afgelopen jaren, maar dat er wel een prijskaartje aan verbonden is. De administratieve verantwoordingslast voor scholen is namelijk toegenomen. Dit wrekt zich – in het mbo en in het hoger onderwijs, maar ook in het voortgezet onderwijs – ook in de budgetten voor het secundaire proces. De raad achtte het in dit verband van belang, dat bestuur en management in alle onderwijssectoren uitstralen dat zij in dienst staan van het primaire proces (Onderwijsraad, oktober 2005). Het effect van een terugtrekkende overheid moet immers niet teniet gedaan worden door een groter wordende rol van lokale bestuurslagen of door toenemende verantwoordingsverplichtingen. Bureaucratisering is één van de onderwerpen in de huidige beleidsdiscussies over het onderwijs. Autonomievergroting zou kunnen leiden tot een toenemende bureaucratie. Overhead is in complexe processen echter onvermijdelijk, maar dient wel tot een minimum te worden beperkt. Uit een recent onderzoek van Ecorys (oktober 2007) blijkt dat er in het voortgezet onderwijs geen sprake is van een overmaat aan onnodige overhead.

Al met al is het beeld over de effecten van het terugtrekken van de overheid op de administratieve en verantwoordingslast voor scholen, diffuus. OCW en VO-raad zullen nader overleg voeren over de vraag of hiervoor algemene normen nodig zijn, en zo ja, hoe deze zouden kunnen worden ingevuld.

GOED BESTUUR

Heldere normen, ruimte om invulling te geven aan die normen en transparante en openbare verantwoording over het realiseren van die normen: dat is de kern van Goed Bestuur. OCW stelt normen op voor onderwijskwaliteit (eindtermen, kerndoelen, curriculum), examinering, de kernkwaliteiten waaraan onderwijspersoneel moet voldoen en onderwijstijd. Scholen geven binnen die kaders vorm aan het onderwijs.

De VO-raad heeft een begin gemaakt met een Code Goed Bestuur en zal die code de komende periode verder uitwerken. De code bevat elementen over de scheiding tussen bestuur en intern toezicht, over horizontale verantwoording en de verhouding tussen horizontale en verticale verantwoording. Scholen die de code niet toepassen zijn verplicht aan te geven waarom zij de code niet toepassen («pas toe of leg uit»). OCW zal binnenkort een rapport publiceren naar aanleiding van een onderzoek naar de scheiding tussen bestuur en intern toezicht in de sector voortgezet onderwijs.

OCW wil de gegevens die scholen aanleveren ten behoeve van beleid, bekostiging en toezicht beschikbaar stellen aan de scholen en aan andere belanghebbenden. Scholen kunnen die informatie gebruiken voor hun horizontale verantwoording. Als aanvulling hierop stelt de VO-raad zelf een aantal indicatoren op waarover actoren in en rond de school behoefte hebben, verzamelt de VO-raad schoolgegevens over die indicatoren en stelt de VO-raad scholen en andere belanghebbenden in staat die gegevens onderling met elkaar te vergelijken (benchmarking). Indicatoren waaraan moet worden gedacht zijn onder meer leerresultaten, onderwijstijd en lesuitval, leerling- en docenttevredenheid, beleving van veiligheid. Eén en ander komt samen in het project *Vensters voor Verantwoording* en zal in de periode 2008–2011 worden geoperationaliseerd.

De overheid wil kunnen ingrijpen indien de kwaliteit van een school langdurig en ernstig ontoereikend is, zodat leerlingen ernstig risico lopen. Het wetsvoorstel Goed Onderwijs, Goed Bestuur PO/VO, dat naar verwachting in augustus 2008 van kracht zal worden, biedt die mogelijkheid.

INVESTERINGEN: HOOG RENDEMENT EN BEWEZEN EFFECTIEF

De Onderwijsraad stelt dat kwaliteitsverbetering niet door geld alleen bevorderd wordt. Nochtans stelt de Raad dat meer publieke en private investeringen in het onderwijs wenselijk zijn. Daarbij adviseert de Onderwijsraad nadrukkelijk om het beschikbare geld te besteden aan maatregelen die het hoogste rendement opleveren en waarvan de effecten bewezen zijn. (Onderwijsraad, januari 2006; Onderwijsraad, juni 2006). Het SCP (SCP, 2004) ziet het als ongunstige uitgangspositie voor de toekomst dat Nederland in EU- en OESO-verband tot de landen behoort met de relatief laagste onderwijsinvesteringen in het voortgezet onderwijs.

De komende tijd wordt geïnvesteerd in het voortgezet onderwijs, maar het is volgens velen (lang) niet genoeg. Daarbij is het goed om aan te tekenen dat de komende jaren ook substantiële bedragen beschikbaar komen die reeds in vorige Kabinetten zijn bestemd voor het onderwijs.

BEKOSTIGINGSPRIKKELS

De laatste tijd wordt steeds meer gedacht en gesproken over het inbouwen van bekostigingsprikkels in de bekostigingssystematiek (CPB, 2004, 2007; Onderwijsraad, 2007). Daarbij worden genoemd termen als verdiend vertrouwen, prikkelen gericht op maximale kwaliteit en

inbouwen van een prikkel gericht op excelleren. De Onderwijsraad (2007) stelt in zijn advies over prestatiebekostiging in het hoger onderwijs voor om instellingen niet af te rekenen en te bestraffen als ze tekortschieten, maar ze te belonen als ze het goed doen. De bonus is een financiële erkenning voor geleverde prestaties. Professionaliteit wordt erdoor beloond (Maassen Van den Brink, 2007).

Om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren bepleit Maassen Van den Brink om prestatiebekostiging in te voeren, niet alleen in bij hogescholen en universiteiten, maar ook bij basisscholen en voor scholen in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. Een op prestatiebekostiging gebaseerde bekostigingssystematiek voor het onderwijs is in Nederland echter nog nauwelijks wetenschappelijk op zijn effecten bestudeerd (Onderwijsraad, juli 2007). Het toepassen van prestatieprikkels vereist meting van prestaties. In het onderwijs is het vaststellen van de prestaties van instellingen en docenten niet eenvoudig, omdat leerlingen niet alleen op school leren maar ook daarbuiten. Het «productieproces» in het onderwijs wijkt daarmee af van dat in de meeste economische sectoren. Een geschikte prestatie-indicator meet de bijdrage van de school/docent aan de leerprestaties van studenten, en is moeilijk te manipuleren (CPB, 2004).

Weliswaar zijn er in het Verenigd Koninkrijk, de VS en Israël positieve ervaringen opgedaan met het op projectniveau gebruiken van financiële prikkels voor leerlingen, leraren en scholen om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan (CPB, 2004), bij de vertaling van deze buitenlandse ervaringen naar de Nederlandse situatie moet echter rekening gehouden worden met de specifieke Nederlandse context (CPB, 2007). Er kan niet op voorhand van worden uitgegaan dat deze systematiek ook in de Nederlandse situatie, en op het niveau van bekostiging van het stelsel, effectief is. Uit onderzoek naar een nieuw bekostigingsmodel in het voortgezet onderwijs (CBE Consultants, 2006) kwam naar voren dat het veld bezwaren heeft tegen prestatiebekostiging vanwege met name een aantal ongewenste neveneffecten zoals selectie aan de poort en inflatie van de kwaliteit. Nader onderzoek is dan ook gewenst.

TREND 5: KRAPTE OP DE ONDERWIJSARBEIDSMARKT

De onderwijsarbeidsmarkt is op dit moment vrijwel in evenwicht. De gevreesde tekorten in het primair en voortgezet onderwijs zijn tot nu toe grotendeels uitgebleven. Het huidige evenwicht is toe te schrijven aan het economische tij van de afgelopen jaren in combinatie met beleidsinvesteringen. De komende jaren neemt naar verwachting de concurrentie op de arbeidsmarkt echter toe. Dit komt door de aantrekkende conjunctuur en een toenemende vervangingsvraag: de naoorlogse babyboomgeneratie gaat de komende jaren met (pre)pensioen. De arbeidsmarkttraming voorziet een kwantitatief tekort aan onderwijspersoneel – met name in het voortgezet onderwijs – dat sterk oploopt in de periode vanaf 2010. De onderwijssectoren staan voor de uitdaging om voldoende gekwalificeerde leraren te behouden en te werven om zo de kwaliteit van het onderwijsstelsel op orde te houden en mogelijk te verbeteren (Ministerie van OCW, 2007).

Naast kwantitatieve knelpunten zijn er ook sterke aanwijzingen voor een kwalitatief tekort. Kwaliteit en het imago van het onderwijs als werkgever spelen een rol bij de instroom in de sector en het behoud van personeel. Ook ontstond een «verborgen» tekort. Dit blijkt uit het grote percentage on(der)bevoegden voor de klas alsmede lesuitval (Ministerie van OCW, 2007).

De onderwijssectoren moeten steeds sterker met andere werkgevers concurreren om de «gunsten» van een relatief kleine groep hoger opgeleiden. Daar komt bij dat ook andere sectoren een groeiende behoefte hebben aan hoger opgeleid personeel. Een recente studie van de Raad van Werk en Inkomen (RWI) en de HBO-Raad geeft aan dat de komende jaren een groot tekort aan hoger opgeleiden zal ontstaan. Sectoren met een hoog aandeel hoger opgeleiden ondervinden daar de meeste hinder van. Hieronder vallen dus ook de onderwijssectoren, met gemiddeld 75 procent hoger opgeleiden (RWI en HBO-raad, 2006).

De snel toenemende druk op de arbeidsmarkt voor leraren is een groot risico (Inspectie van het Onderwijs, mei 2007a). In mei 2007 is door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de Commissie Leraren ingesteld, met als opdracht te adviseren over het lerarentekort en de kwaliteit van het leraarschap. De Commissie Leraren, onder voorzitterschap van A. Rinnooy Kan, heeft geconstateerd dat er sprake is van een «dubbel lerarenprobleem» (Commissie Leraren, 2007). Binnen afzienbare tijd zal er volgens de Commissie Leraren een groot kwantitatief tekort aan kwalitatief goede leraren ontstaan. De kern van het advies van de commissie is daarom dat het leraarschap structureel versterkt dient te worden door te voorzien in een betere beloning, een sterker beroep en een professionelere school. De Commissie Leraren heeft voor deze samenhangende categorieën concrete maatregelen voorgesteld. Gezien de urgentie van het dreigende lerarentekort heeft de commissie ook een aantal korte termijn crisismaatregelen in het rapport opgenomen.

TREND 6: VOOR ALLE LEERLINGEN EEN MAATSCHAPPELIJKE STAGE

Een van de doelen van het voortgezet onderwijs is het voorbereiden van jongeren op functioneren in de maatschappij. Het is dan ook van belang dat jongeren competenties verwerven die nodig zijn voor hun maatschappelijk functioneren. Door verschillende maatschappelijke trends, zoals individualisering en informalisering, is het niet vanzelfsprekend dat jongeren hier ervaring mee opdoen. Etzioni (1994) was in de jaren 1990 één van de eerste en meest invloedrijke schrijvers die aangaven dat burgers niet alleen rechten hebben als individuen, maar ook verantwoordelijkheid dragen voor de maatschappij. Etzioni noemt het een morele verantwoordelijkheid om gemeenschappelijke normen en waarden te onderschrijven en deze aan jongeren te leren. Dat impliceert dat jongeren daadwerkelijk in aanraking komen met de gemeenschap.

Sociale samenhang is één van de pijlers van dit kabinet, dat streeft naar een samenleving waarin mensen kunnen meedoen. Thuis, in de buurt of de wijk én op school. Al een aantal jaren geven Nederlanders aan dat de manier waarop mensen met elkaar omgaan het belangrijkste maatschappelijke probleem is. Er is nadrukkelijk behoefte aan meer sociale samenhang. Veel Nederlanders geloven dat de maatschappelijke stage een positieve bijdrage kan leveren aan de sociale samenhang. Dat blijkt onder andere uit de brede maatschappelijke steun voor het voor het beleidsvoornemen «maatschappelijke stage». Met 73% was de maatschappelijke stage het meest gedragen beleidsvoornemen uit het Coalitieakkoord.

Een belangrijk punt in het Coalitieakkoord (2007) is daarom de invoering van de maatschappelijke stage in het onderwijs. Alle leerlingen die vanaf schooljaar 2007–2008 instromen in het voortgezet onderwijs zullen tijdens hun opleiding een maatschappelijke stage volgen. De maatschappelijke stage biedt jongeren de gelegenheid om tijdens hun middelbare schooltijd kennis te maken met en bij te dragen aan de samenleving. Door zich

maatschappelijk in te zetten, krijgen jongeren competenties mee die belangrijk zijn voor hun maatschappelijk functioneren.

Leerlingen ontdekken tijdens de stage overeenkomsten en verschillen in eigen en andermans leefwijze, in cultuur en levensbeschouwing. De maatschappelijke stage stimuleert kennismaking met «de ander» al op jonge leeftijd. De samenhang tussen jong en oud, ziek en gezond, Nederlander en nieuwkomer zal hierdoor toenemen. Kennismaking met vrijwilligerswerk stimuleert jongeren om zich een beeld te vormen van hun rol in en hun bijdrage aan de samenleving van morgen. Leerlingen zien welke gevolgen keuzes – op het gebied van werk en zorg, wonen en recreëren, consumeren en budgetteren, verkeer en milieu – hebben op de samenleving. Terug op school kijken leerlingen gezamenlijk terug en bespreken wat zij hebben meegemaakt. Tezamen met een goede voorbereiding vergroot deze reflectie op school de leereffecten van de maatschappelijke stage, zoals ontwikkeling van actieve sociale vaardigheden, kennis van maatschappelijke omgeving en meer zelfvertrouwen en zelfredzaamheid van jongeren. Ook is een maatschappelijke stage een belangrijke extra gelegenheid om jongeren vertrouwd te maken met de waarden en normen van onze maatschappij – naast datgene wat al gebeurt in gezinnen, op school en in (sport)verenigingen. Over de verdere vormgeving en de uitvoeringsaspecten van maatschappelijke stages zal nader in overleg worden getreden met het onderwijsveld en de overige betrokkenen.

4. DE KWALITEITSAGENDA VO: ZES BELEIDSPRIORITEITEN

Het perspectief in de Analyse in paragraaf 3 leidt tot een aantal speerpunten of beleidsprioriteiten voor de komende periode die aansluiten bij de in de Analyse geschetste trends. Deze beleidsprioriteiten komen weliswaar niet één op één overeen met de trends, maar vloeien eruit voort. Met de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs willen de sector voortgezet onderwijs en de overheid zich de komende periode op de volgende zes beleidsprioriteiten richten:

1. Aantoonbare verbetering taal- en rekenprestaties
2. Goede en betrouwbare examens
3. Excellentie bevorderen, betere ontwikkeling van toptalent
4. Alle leerlingen een passende kwalificatie
5. Voor alle leerlingen een maatschappelijke stage
6. Reductie van het aantal zeer zwakke scholen.

Om deze beleidsprioriteiten te kunnen realiseren, moet worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden in de sfeer van onderwijspersoneel, onderwijstijd en bekostiging. Daar wordt in paragraaf 5 bij stilgestaan. In deze paragraaf zullen – na een korte toelichting direct hierna – de zes beleidsprioriteiten worden beschreven en zal worden aangegeven welke prestatieafspraken we per prioriteit willen maken.

Uit de trend «Hernieuwde focus op onderwijsinhoud» vloeit de nadruk voort op het belang van de basisvaardigheden taal en rekenen. Voor een succesvolle onderwijsloopbaan van leerlingen is een goede beheersing daarvan immers essentieel. Geconstateerd is echter dat een deel van de leerlingen deze vaardigheden minder goed beheersen dan nodig is. Het is dan ook nodig om snel krachtige maatregelen te treffen. Zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs is stijging van de prestaties van leerlingen in taal- en rekenvaardigheden dan ook een beleidsprioriteit.

Om te waarborgen dat de leerresultaten op niveau zijn en blijven, en dat er voor maatschappij en vervolgopleidingen – en uiteraard voor jongeren zelf – optimale helderheid is over de kwaliteit en betekenis van een diploma, mag aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van examens niet getwijfeld worden. De tweede beleidsprioriteit is dan ook dat de examens zowel goed als betrouwbaar zijn.

Geconstateerd is, dat het Nederlandse onderwijs «gemiddelde» en «zwakere» leerlingen goed weet te bedienen. We laten echter kansen liggen waar het excellentie en toptalent betreft, terwijl we dit hard nodig hebben om onze ambities waar te kunnen maken. Betere ontdekking, ontwikkeling en benutting van toptalent en bevorderen van excellentie is dan ook een prioriteit in deze Kwaliteitsagenda. Hier is echt een cultuurverandering nodig: hoe komen we tot een sector die niet alleen «goed» maar ook «excellent» onderwijs hoog in het vaandel heeft staan?

Het feit dat te veel jongeren voortijdig stoppen met onderwijs en dus voortijdig uitvallen staat haaks op de inspanningen die de sector zich getroost om jongeren voor te bereiden op een diploma, op het vervolgonderwijs en op het verdere leven. Voortijdig schoolverlaten dient dan ook zoveel mogelijk te worden voorkomen. Daar hebben zowel de sector voortgezet onderwijs, als andere sectoren – binnen en buiten de onderwijskolom – een rol. Hier komt het aan op maatwerk en op een goede oriëntatie op loopbaan en beroep. We streven naar een passende kwalificatie en een optimale leerloopbaan voor alle leerlingen.

Maatschappelijke stages zijn een belangrijk instrument om jongeren in de gelegenheid te stellen kennis te maken met én een bijdrage te leveren aan de maatschappij. Alle leerlingen zullen daarom tijdens hun middelbare schoolperiode een maatschappelijke stage moeten volgen.

Alle jongeren hebben recht op goed onderwijs. Scholen verschillen. Variëteit, pluriformiteit en keuzevrijheid zijn belangrijke kenmerken van het Nederlandse voortgezet onderwijs. Gewaarborgd moet worden dat elke school ten minste een bepaalde basiskwaliteit biedt. Zeer zwakke scholen bieden die kwaliteit niet, en bedienen hun leerlingen daarom onvoldoende. Dat kunnen we ons niet veroorloven. Het streven is daarom het aantal zeer zwakke scholen zoveel mogelijk terug te dringen.

BELEIDSPRIORITEIT 1: AANTOONBARE VERBETERING TAAL- EN REKENPRESTATIES

In het Coalitieakkoord is sprake van een hernieuwde focus op de onderwijsinhoud – het leerplan dus, wat leren jongeren: «Wat leerlingen moeten kennen en kunnen aan het einde van hun leerloopbaan zal duidelijk worden vastgelegd, evenals de maatschappelijke doelen van het onderwijs» (Coalitieakkoord, 2007). Dit uitgangspunt komt onder meer terug in de voorgenomen verankering van de canon in de kerndoelen. Ook voor de basisvaardigheden in het taal- en rekenonderwijs is aandacht, temeer daar een goede beheersing van deze vaardigheden randvoorwaardelijk is voor een succesvolle onderwijsloopbaan. Het verbeteren van de taalprestaties draagt bij aan het realiseren van de ambities in het Aanvalsplan laaggeletterdheid en het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

DOELEN EN AFSPRAKEN

De prestaties van leerlingen op het vmbo, het havo en het vwo op de basisvaardigheden op het terrein van rekenen en Nederlandse taal moeten omhoog. Op basis van het advies van de Expertgroep doorlopende leerlijnen rekenen en taal, die in januari rapporteert, wordt bepaald wat leerlingen op verschillende niveaus en in verschillende fasen van hun onderwijsloopbaan moeten kunnen en kennen. Dit vraagt om substantiële verbetering van de aansluiting tussen de verschillende onderwijssectoren op het terrein van reken- en taalonderwijs. Het is onze ambitie dat het beeld van de leerlingprestaties op het gebied van rekenen en taal in internationale en longitudinale onderzoeken zoals PISA, PIRLS en VOCL tenminste stabiliseert ten opzichte van het beeld in het meetjaar 2003. De ambitie in het Aanvalsplan Laaggeletterdheid is om het percentage leerlingen in het voortgezet onderwijs dat op of onder PISA-leesniveau 1 zit terug te dringen tot 10% (in het meetjaar 2003 was dit percentage 11,5%). Gelet op de urgentie van de problematiek met betrekking tot laaggeletterdheid en gelet op het convenant laaggeletterdheid met de sociale partners van 11 september 2007, spreken wij af om dit percentage verder terug te dringen tot 8%.

BELEIDSINSTRUMENTEN

De VO-raad bevordert dat scholen op het terrein van rekenen en taal meer opbrengstgericht werken, bijvoorbeeld door toetsgegevens te gebruiken voor het bepalen van doelen en onderwijsaanbod per kind. Leraren worden uitgedaagd te leren van elkaar en van aanpakken die werken. Voorts bevordert de VO-raad dat scholen gebruik maken van adequate leerlingvolgsystemen die goed aansluiten op het elektronisch leerdossier.

Voor scholen moet duidelijk worden geëxpliciteerd welke niveaus hun leerlingen zouden moeten bereiken. Om hieraan tegemoet te komen en om scholen te ondersteunen bij het realiseren van betere doorlopende leerlijnen voor rekenen en taal, is dit jaar de Expertgroep Rekenen en Taal geïnstalleerd. Deze expertgroep zal voor verschillende referentiepunten in de onderwijsloopbaan van jongeren (van primair tot en met hoger onderwijs) beschrijven welke kennis en vaardigheden jongeren nodig hebben met betrekking tot rekenen en taal. De Expertgroep Rekenen en Taal zal in januari 2008 haar advies uitbrengen. OCW zal de inhoudelijke eisen van de expertgroep waar nodig laten neerslaan in regelgeving. OCW zorgt er verder voor dat SLO en Cito worden ingezet om leerplannen, methodes, (tussen)toetsen en remediale programma's voor scholen uit te werken. OCW en de VO-raad zullen na uitbrengen van het advies van de expertgroep bezien of en zo ja welke aanvullende afspraken zullen worden gemaakt.

Om doorlopende leerlijnen te verbeteren en de ketenverantwoordelijkheid gestalte te geven zullen de VO-raad en OCW bevorderen dat er in samenwerking met de PO-raad, de MBO-raad, de HBO-raad en de VSNU een groot stimuleringsproject wordt opgezet gericht op rekenen en taal in alle onderwijssectoren, én op de aansluiting tussen de sectoren van het reken- en taalonderwijs.

Via toets- en examenresultaten, PISA en PIRLS zullen de resultaten gemonitord worden.

BELEIDSPRIORITEIT 2: GOEDE EN BETROUWBARE EXAMENS

De Onderwijsraad betuigt in haar advies van november 2006 «Examinering: draagvlak en toegankelijkheid» steun aan de huidige vorm van examinering in het voortgezet onderwijs. Daarmee sluit de raad aan bij de overheersende gedachte in het onderwijsveld zelf: de systematiek van examineren in het voortgezet onderwijs is een garantie voor kwaliteit en het civiel effect van de examens.

In navolging van Dronkers (Dronkers, 2007) en de Inspectie van het Onderwijs pleit ook de Onderwijsraad in haar advies van september 2007 «Versteviging van kennis in het onderwijs II» voor een systeem-aanpassing. Naast het centraal examen neemt het schoolexamen een belangrijke en eigen plaats in bij de afsluiting van het voortgezet onderwijs. Het centraal examen toetst op één moment een gedeelte van de kennis die alle leerlingen moeten hebben. Het schoolexamen toetst naast kennis ook vaardigheden. Het schoolexamen laat daarnaast ook zien wat een school nog meer belangrijk vindt in de vorming en ontwikkeling van leerlingen. Het schoolexamen sluit aan bij de keuzes die als school gemaakt worden, het weerspiegelt de onderwijskundige visie van de school.

Zeker met de toegenomen autonomie voor scholen is het essentieel dat het onderwijs zich kan verantwoorden over de kwaliteit van schoolexamens en hoe zich deze verhouden tot de behaalde resultaten op het centraal examen. De VO-raad voelt expliciet de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de schoolexamens. De VO-raad en het departement dragen beiden de verantwoording voor het succes en de kwaliteit van het examensysteem in zijn totaliteit en voor de kwaliteit van het niveau van de leerling. Door gezamenlijke afspraken te maken wordt deze verantwoordelijkheid zichtbaar en meetbaar.

DOELEN EN AFSPRAKEN

1. De kwaliteit van het schoolexamen, zowel inhoudelijk als procesmatig, moet worden versterkt;
2. In het licht van een betere kwaliteitsborging, een rechtsgelijke behandeling van leerlingen en vertrouwen in het systeem van examinering, is het uitgangspunt dat de discrepantie tussen de cijfers van het schoolexamen en van het centraal examen gemiddeld niet verder oploopt dan 0,5 punt.

Scholen voor voortgezet onderwijs dragen door onder andere gebruik te maken van de standaard schoolexamens in positieve zin bij aan de noodzakelijke horizontale en verticale verantwoording. Door het verbeteren van de kwaliteit van de schoolexamens en de correctie van de centrale examens behoudt het examensysteem zijn geloofwaardigheid, de rechtzekerheid van de leerling is verzekerd en de doorstroom naar het vervolgonderwijs blijft intact. Beide hierboven genoemde doelstellingen, te weten de kwaliteit van het niveau van de leerling en dat van het examensysteem, worden hiermee gerealiseerd.

BELEIDSINSTRUMENTEN

De bovengenoemde doelen en afspraken worden op verschillende manieren bereikt:

1. De door de VO-raad ontwikkelde standaard schoolexamens (vaststelling 2008) wordt norm bij de kwaliteitsborging door scholen;
2. Gestimuleerd wordt dat de kwaliteitsstandaard schoolexamens wordt gerealiseerd met behulp van (al ontwikkelde) kwaliteitsinstrumenten (protocollen en checklisten, scan schoolexamens, kwaliteitsmonitor examens etc.);
3. Onderzocht zal worden of het nodig is dat de positie van het centraal examen ten opzichte van het schoolexamen wordt versterkt. Indien geconcludeerd wordt, dat dat het geval is, levert de VO-raad levert een bijdrage aan de ontwikkeling van alternatieven om het centraal examen een sterkere positie te geven t.o.v. het schoolexamen;
4. Geïnterviewd wordt of scholen behoefte hebben aan andere instrumenten ter ondersteuning van hun kwaliteitsborging (bijvoorbeeld instrumenten voor dataverzameling/verwerking);
5. De verbetering van schoolexamens en het schoolexamenproces kan op verschillende manieren gestimuleerd worden. Het gaat daarbij onder meer om deskundigheidsbevordering/expertontwikkeling binnen de school, uitwisseling van good practices en contact tussen docenten binnen en buiten de school. Dergelijke activiteiten zullen worden gestimuleerd. De mogelijkheden en meerwaarde van toets/evaluatie-experts binnen scholen wordt onderzocht door het opzetten van enkele pilots;
6. Scholen werken aan de ontwikkeling van digitale toetsbanken van schoolexamens; de VO-raad initieert hiertoe gesprekken met mogelijke actoren.

Pilots als de pilot meerdere examenmomenten moeten een serieuze plaats behouden binnen de discussie over kwaliteitsverbetering. De mogelijkheid voor andere pilots moet eveneens serieus aandacht krijgen. Kwaliteitsbewaking van examens hangt niet enkel af van de kwaliteit van de schoolexamens en moet in samenhang gezien worden met (ontwikkelingen van) het centraal examen.

Het toezicht op de examens is expliciet een taak van de inspectie en deze taak zal verder worden uitgewerkt. De inspectie krijgt de beschikking over

gepaste interventiemogelijkheden en zal passende interventies kunnen plegen bij het in gebreke blijven van scholen.

Als aanvulling hierop kan worden gedacht aan:

- Het landelijk beschikbaar stellen van de gegevens over schoolexamens en centrale examens per vak per school. Dit is een vorm van benchmarking waarbij zowel een prestatieprikkel uitgaat naar de docent als naar de school;
- De scholen met een effectief kwaliteitsbeleid op schoolexamens in de publiciteit brengen.
- Ontwikkelen van een methode waarbij de examengegevens worden gecorrigeerd voor de achtergrondkenmerken van de leerlingen, waaronder hun instapniveau.

BELEIDSPRIORITEIT 3: EXCELLENTIE BEVORDEREN, BETERE ONTWIKKELING VAN TOPTALENT

Jongeren kunnen op verschillende gebieden excelleren. De ene jongere is cognitief zeer sterk, de andere jongere is een uitmuntend sporter of creatief zeer begaafd. Ook combinaties komen voor. Leerlingen moeten in het onderwijs uitgedaagd worden hun talenten zo goed mogelijk te ontplooien en te benutten. Tegelijkertijd moet de basiskwaliteit van het Nederlandse onderwijs tenminste zo goed blijven als momenteel het geval is. In het Nederlandse onderwijs in het geheel valt winst te boeken door extra prioriteit te geven aan toptalent en excellentie. Scholen kunnen zich profileren op bepaalde gebieden (bijvoorbeeld op het gebied van bèta/techniek, cultuur of meertaligheid). Ook willen we leerlingen prikkelen niet tevreden te zijn met «een zesje».

DOELEN EN AFSPRAKEN

Leerlingen moeten toptalenten optimaal kunnen ontwikkelen. Om talent bij leerlingen te ontdekken, te ontwikkelen, te ontplooien en te benutten moeten scholen leerlingen die ergens buitengewoon goed in zijn laten uitblinken. OCW en de VO-raad stellen vast dat meer onderzoek nodig is om te kunnen onderbouwen welke aanpakken van scholen optimaal bijdragen aan de stimulering van toptalent. Hiervoor zal worden geput uit de ervaringen die worden opgedaan in de «Durven, Delen, Doen» van de VO-raad, «Leren door te experimenteren» van OCW en de follow-up van de scholingstop.

Intussen wordt de ondersteuning van lopende initiatieven voortgezet. Zo streven we naar toename van het aantal projecten waarbij VO-leerlingen al onderwijs volgen in het hoger onderwijs (*pre university initiatief*). Op basis van de resultaten en uitkomsten van deze trajecten zullen de VO-raad en OCW uiterlijk in 2010 nadere doelstellingen en een aanpak vaststellen.

BELEIDSINSTRUMENTEN

Om deze doelen te realiseren, wordt een aantal beleidsinstrumenten ingezet. Ten eerste zal er een onderzoek worden gestart naar succesfactoren voor het realiseren van een cultuur van kunnen en willen uitblinken in toptalent. De resultaten daarvan zullen beschikbaar worden gesteld aan scholen. Mede op basis hiervan kan ook gewerkt worden aan deskundigheidsbevordering van docenten met betrekking tot de begeleiding van toptalent.

Er een breed scala aan beleidsinstrumenten beschikbaar of in ontwikkeling om toptalent en excellentie te bevorderen, zoals:

- Er worden diverse talentenprijzen ingesteld voor excellerende scholen;
- Internationale uitwisseling wordt gestimuleerd;
- Interesse voor de exacte vakken wordt gestimuleerd. In het kader van het Deltaplan Bèta/Techniek wordt werk gemaakt van het stimuleren van talent in de natuurwetenschappelijke vakgebieden;
- Er is aandacht voor meer- en hoogbegaafde leerlingen;
- Er zal er een krachtige impuls gegeven worden om de «Olympische gedachte» te stimuleren;
- Er zal aangepast lesmateriaal voor talentvolle leerlingen ontwikkeld (blijven) worden.

Op verschillende terreinen zijn er netwerken van scholen die toptalent hoog in het vaandel hebben staan, zoals:

- Er is een landelijk dekkend netwerk van 25 begaafdheidsprofiel scholen die extra zorg en aangepast onderwijs bieden aan hoogbegaafde leerlingen;
- In het netwerk Cultuurprofiel scholen delen scholen hun ervaringen met het extra stimuleren van kunst en cultuur;
- Er is sprake van een regeling voor LOOT-scholen en een landelijke dekking van LOOT-scholen. Op deze scholen zijn er speciale voorzieningen voor sportief toptalent.

Tweejaarlijks zal er een monitor worden uitgevoerd naar het beleid voor toptalent in scholen.

BELEIDSPRIORITEIT 4: ALLE LEERLINGEN EEN PASSENDE KWALIFICATIE

Als leerlingen voortijdig het onderwijs verlaten, wordt er talent verspild. We slagen er onvoldoende in om ieders talent te benutten. Dat kunnen we ons niet veroorloven. Daarom moeten we alles uit de kast halen om redenen voor jongeren om voortijdig uit te vallen, weg te nemen, ze te boeien en te binden en ze de onderwijsloopbaan te bieden die bij hen past.

Om schooluitval te voorkomen is een breed pakket aan maatregelen nodig. Maatwerk is hierbij een sleutelbegrip. Daarbij zijn verschillende actoren aan zet. Ten eerste zijn maatregelen nodig die gericht zijn op het voorkomen van uitval. Daarnaast helpen we jongeren die toch voortijdig zijn uitgevallen. Dat is een gedeelde taak van de verschillende partners in het jeugdbeleid van het kabinet. Het voortgezet onderwijs is daar één van. Schoolverlaters die bewust en weloverwogen voor werk kiezen willen we binnen hun werkomgeving aan een kwalificatie helpen. Schoolverlaters die geen bewuste, weloverwogen keuze hebben gemaakt willen we helpen door samen met hen tot een integrale beoordeling te komen van hun individuele situatie. Die beoordeling moet leiden tot begeleiding naar werk, school of een combinatie daarvan of naar hulpverlening die voor verdere begeleiding kan zorgen.

DOELEN EN AFSPRAKEN

In het Beleidsprogramma is opgenomen dat het aantal «nieuwe» voortijdig schoolverlaters wordt verminderd van 71 000 in 2002 naar 35 000 in 2012. Voor het schooljaar 2005/2006 wordt een omvang van 56 500 aangehouden. Het voortgezet onderwijs levert aan deze vermindering zijn bijdrage door volgens onderstaande tabel het aantal ongediplomeerde schoolverlaters te verminderen, en het aantal vmbo'ers dat niet doorstroomt naar het mbo te reduceren.

Prestatieafspraken	2006	2010	2012
Ongediplomeerde uitstroom VO ¹	10 900	6 500	5 000
Niet-doorstroom vmbo naar vervolgonderwijs	7 400	4 500	3 500

¹ Het gaat hier om jongeren die wel instromen in het voortgezet onderwijs, maar dit niet met een diploma verlaten.

BELEIDSINSTRUMENTEN

Een aantrekkelijk beroeps- en toekomstbeeld kan jongeren motiveren het beste uit zichzelf te halen en ten minste een startkwalificatie te halen. Maar aantrekkelijkheid is niet genoeg. Een onduidelijk of weinig realistisch beeld van vervolgopleiding en beroep en van de eigen mogelijkheden daarin kunnen leiden tot teleurstelling en zo tot schooluitval. Goede Loopbaanoriëntatie en Begeleiding (LOB) helpt jongeren bij het vormen van een duidelijk, realistisch én aantrekkelijk opleidings- en beroepsbeeld en bij het inschatten van de eigen mogelijkheden en wensen. Kwalitatief goede LOB is dus een belangrijk instrument. Er is de laatste jaren op het gebied van LOB in en om scholen veel goed werk verricht (denk bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van praktische sectororiëntatie), maar dat blijkt niet genoeg. We spreken daarom af de inspanningen op dit terrein te intensiveren. De VO-raad zal een stimuleringsplan LOB ontwikkelen. Door OCW en VO-raad zal onderzoek worden uitgevoerd naar de relatie tussen kwaliteitsverbetering van onderwijs en LOB en versterking van kwalificatiewinst.

Bij de (warme) overdracht van leerling-gegevens tussen primair onderwijs en voortgezet onderwijs en tussen voortgezet onderwijs en bve-sector zijn inspanningen uit elk van de genoemde onderwijssectoren vereist. De medewerking van ROC's is nodig bij de nazorg van het vmbo voor hun oud-leerlingen in het mbo. Experimenten gericht op een naadloze overgang van vmbo naar mbo zijn een belangrijk instrument in het voorkomen van schooluitval in en tussen vmbo en mbo.

Gemeenten hebben een belangrijke plaats in het geheel van de samenwerking. Ze hebben een rol bij het handhaven van de leerplicht en het functioneren van de RMC. Daarnaast hebben ze een coördinerende rol, bijvoorbeeld in het sluiten van convenanten tussen de verschillende betrokken partijen (vo-scholen, vervolgonderwijs, lokaal bedrijfsleven, jeugdzorginstellingen).

Daarnaast wordt het beleid met betrekking tot passend onderwijs gecontinueerd en waar nodig versterkt. Schoolbesturen moeten voor alle zorgleerlingen die worden aangemeld of staan ingeschreven in overleg met de ouders zorgen voor een passend onderwijs zorgonderwijsaanbod. De VO-raad zal scholen stimuleren hun verantwoordelijkheid te nemen Dit vraagt:

- Een landelijk dekkende infrastructuur van regionale netwerken (po-, vo- en de wec-instellingen) in 2011 met afspraken met het mbo.
- Deelname van alle scholen voor havo en vwo aan het samenwerkingsverband vo in de betreffende regio.
- Eén loket voor (handelingsgerichte) zorgtoewijzing voor leerlingen die extra ondersteuning/zorg nodig hebben, plus integrale indicatie (jeugdzorg) wanneer dat nodig is.

De beleidsprioriteit is dat zoveel mogelijk jongeren een diploma halen waarmee ze kunnen «thuiskomen» en vervolgens doorstromen naar het vervolgonderwijs. De hier beschreven maatregelen dragen daar aan bij, maar meer wetenschappelijke fundering is van belang. Daarom worden

de ontwikkelingen en resultaten gemeten en gemonitord in de VSV-monitor op basis waarvan ook jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt gerapporteerd. Daarbij zal betrokken worden de mate van differentiatie in het voortgezet onderwijs en de cijfers rond op- en afstroom. (Nader) onderzoek is gewenst om meer duidelijkheid te krijgen over effecten van differentiatie op vroegtijdige selectie.

BELEIDSPRIORITEIT 5: VOOR ALLE LEERLINGEN EEN MAATSCHAPPELIJKE STAGE

Praktische ervaring met samenleving en beroep is van groot belang voor succes in de vervolgopleiding, in de maatschappij en in het werkzame leven. De maatschappelijke stage biedt een bijdrage aan burgerschapsvorming en aan meer sociale samenhang door meer contact tussen verschillende bevolkingsgroepen. Scholen sluiten met het onderwijs aan op de leefwereld van jongeren en bieden jongeren onderwijs aan dat relevant is voor hun vervolgonderwijs, hun toekomstige plek op de arbeidsmarkt en hun eigen positie in de maatschappij. Daarvoor bieden maatschappelijke stages jongeren de gelegenheid om tijdens hun middelbare schooltijd kennis te maken met en bij te dragen aan de samenleving. Doel van de stage is maatschappelijke betrokkenheid, sociale integratie en het besef van waarden en normen te vergroten, actief burgerschap en het nemen van verantwoordelijkheid voor de samenleving te stimuleren. Uit de ervaringen van de scholen die de afgelopen schooljaren een maatschappelijke stage hebben aangeboden, blijkt daarnaast dat deze stages voor veel jongeren een motiverende leeromgeving bieden, waardoor ze minder geneigd zijn tot uitval en voortijdig schoolverlaten. De uitwerking van «de maatschappelijke stage» moet zoveel mogelijk passen bij de situatie van de school, de talenten en wensen van de leerlingen en het regionale aanbod van en behoefte aan stagiaires.

DOELEN EN AFSPRAKEN

OCW en VO-raad staan gezamenlijk voor het goed invoeren van maatschappelijke stages vanaf schooljaar 2011–2012. Dit betekent dat de volgende prestatieafspraken over 4 jaar gerealiseerd zijn:

- Alle leerlingen die vanaf schooljaar 2007–2008 zijn gestart in het voortgezet onderwijs hebben voor zij van school gaan een maatschappelijke stage gedaan;
- De maatschappelijke stage maakt op de scholen een integraal onderdeel uit van het curriculum. Dit blijkt onder andere uit een beschrijving van de invoering van de maatschappelijke stage in het schoolplan.

De verdere vormgeving en uitvoeringsaspecten van de maatschappelijke stage zijn uitgewerkt in het plan van aanpak *Samen leven kun je leren* (2007).

BELEIDSINSTRUMENTEN

OCW en VO-raad willen verschillende (beleids-)instrumenten inzetten om te bewerkstelligen dat in het schooljaar 2011–2012 op alle scholen maatschappelijke stages zijn ingevoerd.

Om voldoende stageplekken te realiseren worden met zoveel mogelijk maatschappelijke sectoren afspraken gemaakt over te realiseren stageplekken. Hiermee wordt samenwerking op lokaal en regionaal niveau tussen scholen en stagebieders gestimuleerd. De nadere uitwerking van de afspraken kan op lokaal en regionaal niveau plaatsvinden.

Scholen zullen in de gelegenheid gesteld worden (een deel van) de maatschappelijke stage als onderwijstijd mee te tellen. De minimale omvang van de maatschappelijke stage – het minimale aantal klokuren dat elke leerling gedurende zijn of haar middelbare schooltijd aan een maatschappelijke stage moet besteden: 72 uur – is tevens het maximale aantal uren dat mee kan tellen als onderwijstijd.

Voorlichting aan scholen en stimuleren, onderlinge kennis- en praktijkuitwisseling van scholen en het uitdragen good practices is een gedeelde verantwoordelijkheid van de VO-raad en OCW. De VO-raad zal scholen voorlichten via de website, een nieuwsbrief en het VO-magazine. OCW zal scholen, leerlingen, stagebieders en begeleiders informeren via de website van CPS/Movisie en Nieuwsbrieven Maatschappelijke Stage. De VO-raad zal via bijvoorbeeld regiobijeenkomsten, en OCW via de website, gesprekken, bijeenkomsten en pilot projecten, onderlinge kennis- en praktijkuitwisseling van scholen stimuleren en good practices uitdragen. Ten behoeve van een lerende aanpak zullen de ervaringen in de eerste twee schooljaren goed geëvalueerd worden. Op basis van deze evaluatie kan de (inzet van) instrumenten worden aangescherpt.

Aandachtspunt blijft de verdringingsproblematiek in het vmbo waar beroeps (oriënterende) stages een grote plaats innemen in het onderwijsprogramma. De verplichte maatschappelijke stages kunnen de beroeps (oriënterende) stages in menige regio en in menig vakgebied hinderen (zorg/welzijn, sport). In één van de pilots zal het mogelijke verdringings-effect nadrukkelijk gevolgd worden. Op basis daarvan zullen OCW en VO-raad nadere afspraken maken om ongewenste verdringing te voorkomen.

BELEIDSPRIORITEIT 6: REDUCTIE VAN HET AANTAL ZEER ZWAKKE SCHOLEN

Elke school moet ten minste een bepaalde basiskwaliteit bieden. Zeer zwakke scholen bieden die kwaliteit niet, en bedienen hun leerlingen daarom onvoldoende. Dat kunnen we ons niet veroorloven. Het streven is daarom het aantal zeer zwakke scholen zoveel mogelijk terug te dringen.

De inspectie doet uitspraken over de schoolvestiging. In de hierna volgende tekst wordt daarom gesproken over vestigingen. Op grond van een risico analyse brengt de inspectie potentieel zwakke vestigingen in kaart: de risicovolle vestigingen. In het nieuwe toezicht krijgen deze vestigingen een Periodiek Kwaliteitsonderzoek. Ten gevolge van de gehanteerde systematiek risicobepaling op basis van opbrengsten zullen er elk jaar nieuwe risicovolle en zeer zwakke vestigingen bijkomen en is het streefgetal nul niet mogelijk. Waar het om gaat is er voor te zorgen dat het aantal zeer zwakke vestigingen zo beperkt mogelijk blijft en de duur dat zij zeer zwak zijn zo veel mogelijk te bekorten. Het gaat uiteindelijk om het zoveel mogelijk bekorten van de tijd dat leerlingen worden bloot gesteld aan zeer zwak onderwijs.

Van de in totaal circa 1400 vestigingen worden op dit moment worden 197 vestigingen (14%) aangemerkt als risicovolle vestigingen, en 24 vestigingen (1,7%) als zeer zwakke vestigingen. Door middels een consequente kwaliteitszorg de kwaliteit van het hele scholenbestand te verbeteren, en door risicovolle vestigingen te ondersteunen om problemen aldaar te lijf te gaan, kan voorkomen worden dat scholen zeer zwak worden. Als een vestiging dan toch zeer zwak wordt, moet die vestiging gericht worden aangepakt met als inzet bekorting van de tijd dat de vestiging die status heeft.

DOELEN EN AFSPRAKEN

We streven de volgende doelen na:

- Reductie van het aantal zeer zwakke vestigingen van 24 naar 19 in 2010 en naar 14 in 2012 (1% van het totaal);
- Reductie van het aantal risicovolle vestigingen van 197 naar 160 in 2010 en naar 140 in 2012 (10% van het totaal);
- Reductie van de doorlooptijd van het moment dat vestiging als zeer zwakke wordt bestempeld tot het indienen van het plan van aanpak van 6 maanden naar 2 maanden in 2010;
- Reductie van de doorlooptijd van het moment dat vestiging als zeer zwakke wordt bestempeld tot het moment dat de vestigingen van dit stempel af is van 24 naar 12 maanden in 2012;
- Verhoging van het percentage scholen dat voldoende scoort op kwaliteitskenmerk kwaliteitszorg van 31,4% naar 50% in 2010 en naar 75% in 2012.

BELEIDSINSTRUMENTEN

Om deze doelen te realiseren is een aantal zaken instrumenteel. De VO-raad kent alle zeer zwakke scholen en onderhoudt een relatie met deze scholen. Risicovolle scholen weten de VO-raad te vinden voor ondersteuning en diagnose. Het steunpunt zeer zwakke scholen is breed bekend en zwakke scholen maken naar tevredenheid gebruik van het steunpunt. De VO-raad onderhoudt een goede relatie met de inspectie en wisselt informatie uit over risicovolle en zeer zwakke scholen.

Zowel VO-raad als OCW neemt de verantwoordelijkheid voor een aantal maatregelen.

- VO-raad:
 - Stimuleren kwaliteitssystemen op scholen;
 - Vroegtijdige signalering en ondersteuning van risicovolle scholen om te voorkomen dat deze scholen zeer zwak worden;
 - Starten met een «ondersteunings- en crisisteam», dat zorgt voor adequate ondersteuning van risicovolle scholen om te voorkomen dat deze scholen zeer zwak worden en zal op basis van de ervaringen voor 1 augustus 2009 besluiten over de eigen rol en verantwoordelijkheid met betrekking tot dat team;
 - Onderhoud van een steunpunt voor risicovolle en zeer zwakke scholen, samenwerking van dit steunpunt met Q5 en het steunpunt zeer zwakke basisscholen en informatieverspreiding via het steunpunt;
 - Ontwikkeling en implementatie van diagnose en receptuur voor zwakke punten in het onderwijsproces van risicovolle scholen. Uitwisseling van ervaringen tussen risicovolle scholen;
 - Een databank met ondersteuners op basis van referenties van leden van de VO-raad.
- OCW/Inspectie:
 - Implementatie en evaluatie wetsvoorstel Goed Bestuur en daarmee samenhangende nieuwe interventies;
 - Op basis hiervan: levering van gegevens aan de VO-raad ten behoeve van «ondersteunings- en crisisteam»;
 - Nader onderzoek naar redenen waarom scholen zeer zwak worden;
 - Ontwikkeling van aanvullende interventies ten behoeve van zeer zwakke scholen die in een bestuurlijk natraject zijn beland;
 - Inspectie onderzoekt of er absolute grenzen kunnen worden bepaald waaronder een school als zeer zwak wordt aangemerkt.

Wat meting en monitoring van bovenstaande processen betreft: kwaliteitszorg, verbetering risicovolle scholen, verbetering zeer zwakke scholen, aanpak scholen in bestuurlijk natraject worden door de inspectie bijgehouden en geëvalueerd.

5. DRIE RANDVOORWAARDEN

In de vorige paragrafen zijn de zes beleidsprioriteiten geschetst waarover overheid en sector voortgezet onderwijs afspraken willen maken. Om deze afspraken daadwerkelijk te kunnen maken, moet aan een aantal randvoorwaarden worden voldaan in de sfeer van onderwijspersoneel, onderwijstijd en bekostiging. Hierover wordt in deze paragraaf nader ingegaan.

RANDVOORWAARDE 1: ONDERWIJSPERSONEEL

Goed onderwijs is in het belang van leerlingen en van de samenleving. Gekwalificeerde en gemotiveerde leraren zijn de basis voor goed en effectief onderwijs. Onderzoek laat zien dat een verhoging van de kwaliteit van leraren kan leiden tot substantiële verbeteringen in de prestaties van leerlingen (CPB, 2006). Met een goede, gemotiveerde leraar voor de klas haalt een leerling het beste uit zichzelf, en legt zo een goede basis voor zijn of haar toekomst.

In het Beleidsprogramma *Samen werken, Samen leven* dat het Kabinet in juni 2007 heeft gepresenteerd zijn de plannen aangekondigd die er voor moeten zorgen dat er nu en in de toekomst voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel is. De onderwijssector moet op grote schaal nieuw, goed gekwalificeerd personeels aantrekken op een moment dat de arbeidsmarkt aantrekt. Bovendien is het nodig dat de positie en de kwaliteit van de leraar verbetert. Het kabinet wil dit bereiken door:

- Verbetering van de arbeidsvoorwaarden en functiedifferentiatie, onder meer door versterking van de prikkels gericht op een betere doorstroming tussen leraarsfuncties;
- Vergroting van de verantwoordelijkheden van leraren en verdere professionalisering van het leraarsberoep, zowel voor startende als zittende leraren;
- Versterking van de nascholing van leraren en de kwaliteit van de leraaropleidingen;
- Extra onderzoek naar innovatie in het onderwijs ten behoeve van het lerarentekort.

In mei 2007 werd de Commissie Leraren, onder voorzitterschap van Alexander Rinnooy Kan, gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop deze doelstellingen gerealiseerd kunnen worden.

Op 12 september 2007 heeft de commissie het rapport *LeerKracht!* gepresenteerd. De commissie is erg bezorgd over de dreigende lerarentekorten en over de kwaliteit van toekomstige leraren. Het dubbele – kwantitatieve en kwalitatieve – lerarenprobleem moet nu worden aangepakt, anders zijn de doelstellingen van een kenniseconomie bij voorbaat onhaalbaar. De commissie pleit ervoor structureel in de «LeerKracht» van Nederland te investeren en daarbij de positie van de leraar als uitgangspunt te kiezen.

Op de lange termijn zijn volgens de commissie investeringen en ingrepen nodig voor een betere beloning, een sterker beroep en een professionelere school. De commissie pleit met betrekking tot de beloning om beloningsverschillen in te lopen, de salarisschalen van 18 naar 12 jaar in te korten, de beloning aan het opleidingsniveau te koppelen, de automatische periodiek af te schaffen en met regionale arbeidsmarkttoeslagen te werken. Om het beroep te versterken stelt de commissie de vorming van een Beroepsgroep Leraren voor, raadt ze aan een publiekrechtelijk basis- en excellent register te ontwikkelen, een stichting van het onderwijs te vormen, de kwaliteit en het rendement van de leraaropleidingen te verbeteren, een certificaat voor duaal opleiden te ontwikkelen en te zorgen voor een scholingsfonds. Om scholen te professionaliseren adviseert de commissie een convenant met sociale partners te sluiten waarin

meetbare resultaatsverplichtingen zijn opgenomen over de vervolmaking van het personeelsbeleid, de positie van de leraren in de school, horizontale verantwoording door de school, versterking van de huidige medezeggenschap. Ten slotte adviseert de commissie de Onderwijsinspectie een keurmerk voor goed personeelsbeleid te laten afgeven.

Voor de korte termijn pleit de commissie voor crisismaatregelen om het kwantitatieve probleem het hoofd te bieden: neem maatregelen gericht op tijdelijk of permanent vergroten van de instroom van geschikte nieuwe leraren, verruim de inzet van zittende leraren en verbeter de organisatie van het onderwijsproces.

Bij het in ontvangst nemen van het advies van de commissie heeft de minister laten weten in deze kabinetsperiode een belangrijke stap te willen zetten wat betreft de aanpak van het tekort en de verbetering van de kwaliteit van de leraar. Het kabinet kan dat niet alleen, maar wil dat samen doen met leraren, schoolbesturen, ouders, leerlingen, opleidingen en sociale partners. Het advies van de commissie levert belangrijke bouwstenen voor die aanpak. De focus op de leraar is cruciaal, gezien zijn rol bij de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Het is daarom belangrijk dat het vak van leraar meer inhoud, kwaliteit én prestige en waardering krijgt.

De minister heeft bij het in ontvangst nemen van het advies laten weten het van groot belang te vinden dat de commissie de balans tussen schoolleiding en leraar wil herstellen en de autonomie van de leraar wil versterken. Een beroepsvereniging van leraren kan daarbij een interessante optie zijn. Waar het gaat om een koppeling tussen opleiding en beloning, geldt dat werkgevers hun rol moeten houden en afwegingen moeten kunnen maken in het kader van het eigen personeelsbeleid. In bijvoorbeeld het vmbo moeten ook bijzondere inzet en elders verworven competenties gewaardeerd kunnen worden. Een scholingsfonds (fundatie) kan een goede manier zijn om (op)scholing van leraren te stimuleren. Het is belangrijk dat leraren worden uitgedaagd om zijn/haar eigen ontwikkeling op hoger peil te brengen, bijvoorbeeld door het volgen van een masteropleiding. Voor «de professionele school» zijn bovendien sterke schoolleiders en besturen nodig.

De kwaliteit van de lerarenopleidingen is een speerpunt. Er zijn nog te vaak klachten over die kwaliteit, niet in de laatste plaats van studenten. We zullen scherp toezien op de uitvoering van de lopende beleidsagenda 2005–2008. Wanneer dat onvoldoende oplevert, dan zal er meer moeten gebeuren.

Via diverse innovatieprojecten en innovatiearrangementen wordt er werk gemaakt van innovatie van het onderwijs. Deze innovaties zijn in eerste instantie gericht op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. We willen de komende jaren ook innovaties op het terrein van organisatie en arbeid in onderwijsorganisaties bevorderen. De overheid en de sector voortgezet onderwijs zullen samen met het bedrijfsleven en de wetenschap onderzoeken welke innovaties op het terrein van ict en in de manier van werken in schoolorganisaties een bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van het lerarentekort.

Het advies van de Commissie Leraren bestrijkt de hele onderwijsskolom, van primair onderwijs tot het hoger onderwijs. Vanwege de samenhang van de aanbevelingen van de Commissie Leraren zal er een integrale reactie op volgen, waaruit acties voortvloeien. De Ministerraad heeft op 23 november 2007 ingestemd met het Actieplan «Leerkracht van Nederland». Een deel van de te ondernemen acties hangt direct samen met de

beleidsdoelstellingen in de Kwaliteitsagenda VO. Investeren in onderwijspersoneel is randvoorwaardelijk voor het realiseren van deze doelstellingen. De leraar is immers de sleutel voor versterking van de inhoudelijke kwaliteit van het onderwijs. Een belangrijk onderdeel daarvan is de verbetering van de taal- en rekenprestaties. Bovendien is het lerarentekort een urgent probleem: zonder leraren geen goed onderwijs. Het actieplan naar aanleiding van het rapport van de Commissie Leraren zal ook op die zaken mede een antwoord bieden, zodat scholen daadwerkelijk in staat gesteld worden uitvoering te geven aan de Kwaliteitsagenda VO.

RANDVOORWAARDE 2: ONDERWIJSTIJD

Op 19 oktober 2007 is de Beleidsreactie Onderwijstijd aan de Tweede Kamer gestuurd. In het voortgezet onderwijs bleek het merendeel van de scholen niet voldoende onderwijstijd te hebben aangeboden om aan de wettelijke voorschriften ter zake te voldoen. Gemiddeld werd 52 uur te weinig onderwijstijd aangeboden. Vanuit de sector worden hiervoor diverse oorzaken en omstandigheden genoemd. Daar is goede nota van genomen. Eén en ander laat echter onverlet, dat maatregelen in het vooruitzicht zijn gesteld, waaronder financiële interventies bij de scholen die buitensporig niet-normconform hebben gehandeld. In de Beleidsreactie Onderwijstijd is verder aangegeven dat – naast het interventiebeleid – een aanvullende maatregel wordt overwogen, gericht op de wijze waarop onderwijsactiviteiten door de Inspectie beoordeeld worden.

De Inspectie van het Onderwijs heeft geconcludeerd dat er een significant verband te zien is tussen onderwijstijd en de algehele onderwijskwaliteit. Leerlingen en ouders moeten op het wettelijk vastgestelde minimaal aantal uren begeleide onderwijstijd kunnen rekenen. Leerlingen hebben voldoende onderwijstijd nodig om zich de leerstof eigen te kunnen maken. De kwaliteit van het onderwijs wordt bepaald door een samenspel van factoren. Onderwijstijd is één van de factoren die in die samenhang de kwaliteit van het onderwijs bepalen. Om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen gaat het naast de hoeveelheid uren, zeker zo veel om de wijze waarop die uren worden ingevuld.

Gelet op de kwaliteitsambities die we met het onderwijs voor ogen hebben, zoeken de VO-raad en OCW de oplossing voor de problematiek van de onderwijstijd niet in verlaging van de norm, maar in de wijze waarop aan die norm kan worden voldaan. Geconstateerd is dat een aantal zinvolle onderwijsactiviteiten binnen de huidige criteria ten onrechte niet meetellen voor onderwijstijd.

Een belangrijke onderwerp in de Kwaliteitsagenda VO is dat alle vo-leerlingen (vmbo, havo en vwo) tijdens hun middelbare schooltijd verplicht zullen worden een maatschappelijke stage van een bepaalde minimale omvang te volgen. Als dit «erbij» zou komen, zou dit de druk op de norm voor onderwijstijd extra opvoeren. Als de maatschappelijke stage goed wordt verankerd in het curriculum van de school en deze geheel of gedeeltelijk mee zou kunnen meetellen als onderwijstijd, zouden scholen door de maatschappelijke stage daarentegen juist beter in staat zijn om aan de normen voor onderwijstijd te voldoen. Gelet op het belang van de maatschappelijke stage willen we scholen in de gelegenheid stellen (een deel van) de maatschappelijke stage als onderwijstijd mee te laten tellen. Dan moet wel worden voldaan aan de voorwaarden die worden genoemd in het Plan van Aanpak voor de invoering van de maatschappelijke stage in het Voortgezet Onderwijs, *Samen leven kun je leren* (november 2007). De minimale omvang van de maatschappelijke stage – het minimale aantal klokuren dat elke leerling gedurende zijn of haar middelbare schooltijd aan een maatschappelijke stage moet besteden – is tevens de

maximale tijdsduur die mee kan tellen als onderwijstijd. Dat betekent dat voor iedere leerling gedurende zijn of haar schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs, in totaal 72 klokuren maatschappelijke stage kunnen meetellen als onderwijstijd.

Tevens komen de VO-raad en OCW overeen een aanvullende maatregel te treffen. Deze maatregel houdt in dat scholen voor respectievelijk onderbouw, bovenbouw en examenjaar, per schooljaar respectievelijk ten minste 1000, 960 en 660 klokuur voor *alle* leerlingen *verplichte* onderwijstijd realiseren. Daarboven kan, binnen de wettelijke norm, voor maximaal 40 klokuur per schooljaar een kwalitatief hoogwaardig aanbod van maatwerkactiviteiten meetellen als onderwijstijd. Deze maatwerkactiviteiten zijn *toegankelijk* voor alle leerlingen, ook al hóéven ze niet door álle leerlingen te worden gevolgd. De invulling van deze maximaal 40 klokuur wordt vastgesteld na overleg met de Medezeggenschapsraad. De totale norm van respectievelijk 1040, 1000 en 700 klokuur per schooljaar zal worden gehandhaafd. Bij het bepalen of een school deze norm heeft gehaald wordt rekening gehouden met de gevolgen van de vakantieverspreiding.

Gerealiseerde onderwijstijd is een indicator die onderdeel uitmaakt van de «resultatenbox», waarmee scholen verantwoording afleggen in het geïntegreerd jaardocument. Bovendien is gerealiseerde onderwijstijd een indicator in het geheel van indicatoren waarover scholen maatschappelijke verantwoording afleggen en die openbaar zijn (*Vensters voor Verantwoording*). De VO-raad stelt scholen en belanghebbenden in staat de indicator onderwijstijd, inclusief lesuitval, tussen scholen onderling te vergelijken (benchmarken).

OCW, de Inspectie van het Onderwijs en de VO-raad zullen de interventiepiramide nader bezien; daarbij zal worden gekeken naar het onderlinge verband tussen het zelfregulerend vermogen van de sector, het reguliere toezicht door de inspectie, het reeds nu ontwikkelde en toegepaste sanctiebeleid en de afspraken zoals hierboven beschreven.

RANDVOORWAARDE 3: BEKOSTIGING

In het kader van de Kwaliteitsagenda VO is één van de randvoorwaardelijke thema's de bekostiging. Hierna wordt zowel ingegaan op de modernisering van de bekostiging, als op de reserves en overhead.

MODERNISERING BEKOSTIGING

Enkele jaren geleden is gestart met een herziening van het bekostigingsmodel in het VO. In overleg met de besturenorganisaties is destijds gekozen voor een korte en een lange termijn aanpak. De korte termijn aanpak betrof een vereenvoudiging van de personele bekostiging; die is 1 januari 2006 ingegaan. De volgende stap is een fundamentele herziening van de bekostiging waarin zowel de personele als materiële bekostiging worden meegenomen. Eind 2006 is daartoe middels een veldraadpleging een eerste stap gezet. Uit de veldraadpleging is naar voren gekomen dat het huidige bekostigingsmodel in diverse opzichten belemmerend werkt en dat de tijd rijp is voor een ingrijpende herziening van de bekostiging.

Op basis van de veldraadpleging zijn de volgende uitgangspunten voor een nieuw bekostigingsmodel geformuleerd:

- de personele en materiële bekostiging worden samengevoegd tot een bedrag per leerling;
- het bedrag per leerling wordt gedifferentieerd naar onderwijssoort en zorgbehoefte van de leerling (lwoo en pro);

- rekening houden met de menselijke maat (schaalgrootte), mogelijk door een vast bedrag per school en/of vestiging onafhankelijk van het aantal leerlingen.

OCW werkt bovengenoemde uitgangspunten verder uit en voert simulaties uit ter bepaling van herverdeeffecten. De VO-raad wordt hierbij betrokken. De planning is dat de afspraken begin 2008 gereed zijn, zodat OCW de Tweede Kamer, conform toezegging, kan informeren.

INVULLING CONTRACTMODEL VOOR DE PERIODE 2008–2011

Naast de reguliere bekostiging, gebaseerd op bovenstaande uitgangspunten, is er sprake van een zogenaamd «contractmodel». Dit contractmodel wordt voor de periode 2008–2011 ingevuld met de prestatieafspraken van deze Kwaliteitsagenda VO. In aanvulling op de normale loon- en prijsbijstelling zal in de periode 2008–2011 ten opzichte van het niveau van 2007 sprake zijn van de volgende investeringen¹:

2008:	€ 366 mln.
2009:	€ 419 mln.
2010:	€ 452 mln.
2011:	€ 518 mln.

Daarnaast zal een fors bedrag ingezet worden in het kader van het Actieplan naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Leraren (Rinnooy Kan).

De aan deze Kwaliteitsagenda gerelateerde investeringen gaan zoveel mogelijk rechtstreeks naar de scholen. De uitvoering van de gemaakte prestatieafspraken wordt op school- en sectorniveau gevolgd middels het geïntegreerd jaardocument en openbare benchmarkgegevens. Deze worden ontwikkeld in het kader van het project *Vensters voor Verantwoording*.

Daarnaast zal in de periode 2008–2011 een budget van jaarlijks € 5 miljoen worden vrijgemaakt om op kleine schaal ervaring op te doen en te onderzoeken op welke wijze de kwaliteit van het onderwijs verbeterd kan worden met behulp van positieve stimulansen in de reguliere bekostiging (prestatiebekostiging).

RESERVES EN OVERHEAD

Het niveau van de bekostiging (de toereikendheid) hangt ook nauw samen met de reservepositie van een schoolbestuur. De laatste tijd staat de reservepositie van VO-schoolbesturen volop in de aandacht, waarbij met name gekeken wordt naar het eigen vermogen. Het eigen vermogen is echter niet hetzelfde als vrij besteedbare ruimte. Het vormt de «uitkomst» van een balans; het is het saldo van alle activa (bezittingen) minus de schulden op korte en lange termijn. Delen van het eigen vermogen kennen al een bestemming (bestemmingsreserve offonds). Ook aan de algemene reserve (verschil tussen het eigen vermogen en de bestemmingsreserves en -fondsen) kunnen bestedingsvoornemens zijn verbonden. Deze zijn echter minder «hard» dan bij bestemmingsreserves of -fondsen. De algemene reserve is nodig om te kunnen investeren en om risico's op te vangen.

In hoeverre schoolbesturen te grote reserves aanhouden hangt samen met het investeringsplan, de risico-inschatting en de realiteitswaarde van de bestemmingsreserves en -fondsen. Over het verslagjaar 2006 is schoolbesturen gevraagd op vrijwillige basis een toelichting op de reservepositie te verstrekken. Het blijkt dat die toelichting nog te summier is om inzicht

¹ Deze bedragen zijn inclusief de investering voor de invoering van gratis schoolboeken, deels indicatief en onder voorbehoud van goedkeuring begrotingswetgever.

te krijgen in het vrij besteedbaar vermogen. Over het verslagjaar 2007 is een nadere toelichting op de verschillende delen van het eigen vermogen middels een regeling verplicht gesteld. Deze toelichting over 2007 zal medio 2008 worden ontvangen, vervolgens kan de vermogenspositie van schoolbesturen beoordeeld worden. De VO-raad spant zich in om bovenmatige reserves van de aangesloten scholen in te zetten voor het primaire proces.

Daaraan voorafgaand zal OCW een beoordelingskader voor de reserves ontwikkelen: wanneer houdt een schoolbestuur te hoge reserves aan. Het weerstandsvermogen is daarvoor een eerste signaal maar dit moet nader uitgewerkt worden. Hoe ga je om met verschillen tussen scholen qua risico's en qua huisvestingsverantwoordelijkheid, dit zijn vragen die in dat licht beantwoord moeten worden. In lijn daarmee zal OCW ook interventiescenario's ontwikkelen: wat te doen als een schoolbestuur de norm over- (of onder)schrijdt.

De ontwikkeling van een beoordelingskader en interventiescenario's zal weliswaar in overleg met de VO-raad plaatsvinden maar is de verantwoordelijkheid van het ministerie. In dit traject zullen ook de onderzoeksbevindingen van de AD naar het weerstandsvermogen in het VO meegenomen worden (begin 2008 gereed).

Afgesproken wordt, dat het ministerie een beoordelingskader en interventiescenario's voor de reserves ontwikkelt en die vervolgens afstemt met de VO-raad. De planning is dat dit in de eerste helft van 2008 gereed zal zijn.

6. HET VERVOLG

De Kwaliteitsagenda VO is een bestuurlijk akkoord tussen de VO-raad en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Vanuit een gedeelde analyse van situatie en trends in het voortgezet onderwijs zijn wij tot een gezamenlijke agenda gekomen. Deze Kwaliteitsagenda VO concentreert zich op zes speerpunten: rekenen en taal, goede en betrouwbare examens, excellentie en toptalent, alle leerlingen een passende kwalificatie, maatschappelijke stages en reductie van het aantal zeer zwakke scholen. Hierover maken we afspraken. Met deze agenda is een belangrijke eerste stap gezet: overheid en sector willen nadrukkelijk vanuit een gedeelde visie de uitdagingen aangrijpen waarvoor het Nederlandse voortgezet onderwijs zich gesteld ziet. Nu komt het op de uitvoering aan.

In dit document hebben we de agenda gezet en de prioriteiten geformuleerd. Alvorens met de daadwerkelijke uitvoering van de Kwaliteitsagenda VO te starten, zal de agenda aan zowel de Tweede Kamer, als aan de Algemene Ledenvergadering van de VO-raad worden gepresenteerd. De komende maanden willen we intensief met de verschillende betrokken partijen en belanghebbenden spreken over de agenda en de afspraken die we daarbinnen hebben gemaakt. Vooral om samen te bespreken hoe we het kunnen laten werken, hoe we vertrouwen kunnen winnen en wat dat voor ieders rol betekent. In het voorjaar van 2008 zullen we – ook weer gezamenlijk – rapporteren over voortgang van de Kwaliteitsagenda VO.

In het vervolgproces worden twee fases onderscheiden. De eerste fase betreft het bespreken van de Kwaliteitsagenda met de diverse stakeholders. De tweede fase betreft de daadwerkelijke implementatie van de Kwaliteitsagenda op bestuurs- en schoolniveau.

EERSTE FASE: DRAAGVLAK OP SECTORNIVEAU

De komende maanden willen we samen intensief spreken met ouders, leerlingen, leraren en andere betrokkenen over de agenda en de afspraken die we daarbinnen hebben gemaakt. In de periode tot en met maart 2008 zullen verschillende gesprekken worden gevoerd om te komen tot breed maatschappelijk en politiek draagvlak en draagvlak vanuit de sector voor de Kwaliteitsagenda. De Kwaliteitsagenda zal in ieder geval worden besproken met de leden van de VO-raad, met organisaties van ouders, leerlingen en leraren en met de sectororganisaties voor PO, BVE en HO. Ook zullen we samen politiek draagvlak bevorderen. Doel van deze gesprekken is het creëren van draagvlak voor de Kwaliteitsagenda.

TWEDE FASE: VERTALING NAAR EN IMPLEMENTATIE OP SCHOOLNIVEAU

De implementatie van de Kwaliteitsagenda is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag van de scholen. Het is de verantwoordelijkheid van schoolbesturen om de noodzakelijke randvoorwaarden voor implementatie te creëren, met als leidend principe dat de professionals in de school de verantwoordelijkheid krijgen en nemen voor ontwerp en uitvoering. Bij randvoorwaarden valt te denken aan een dialoog in de school over de wijze waarop de Kwaliteitsagenda invulling kan worden gegeven in de schoolspecifieke context en aan verdere professionalisering van medewerkers waar nodig. De VO-raad zal – in overleg met de leden – bekijken of het wenselijk is dat er vanuit landelijke ondersteuning wordt geboden bij deze lokale activiteiten.

We hebben de Kwaliteitsagenda VO opgesteld in de overtuiging dat de kwaliteit van ons onderwijs – en dus de ambitie die we met ons onderwijs

nastreven – er het meest bij gebaat is als alle betrokkenen in staat gesteld en uitgedaagd worden zijn of haar specifieke deskundigheid in te zetten en verantwoordelijkheid te nemen. We hebben prioriteiten gesteld en focus aangebracht. We achten de Kwaliteitsagenda daarom zowel ambitieus, als realistisch. Deze combinatie van ambitie en realisme, en de overeenstemming over doelen, rollen en verantwoordelijkheden, bieden goede waarborgen voor een succesvolle implementatie van de Kwaliteitsagenda VO.

7. BRONNEN

- 100-dagenplan (2007), *Opbrengsten 100-dagenplan*.
- CBE Consultants (2006), *Versnellingsessies Ministerie OCW, directie VO*.
- Coalitieakkoord (2007), *Samen werken, samen leven. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*.
- Commissie Leraren (2007), *Leerkracht! Advies van de Commissie Leraren*.
- Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon (december 2006), *entoen.nu, de canon van Nederland*.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2007). *Onderzoeksvoorstel Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. Kamerstukken 2006–2007, 31 007, nr. 1.
- CPB (januari 2004), *Prestatieprikkels in het Nederlandse onderwijs. Wat kunnen we leren van recente buitenlandse ervaringen?*
- CPB (juli 2006), *Kansrijk kennisbeleid*.
- CPB (juni 2007), *Excellence for Productivity?*
- Dronkers (2007), *Scholen verlagen massaal eisen bij examen*. NRC, 7 juni 2007.
- ECORYS (oktober 2007), *Overhead of onderwijs. Een benchmark van de allocatie van middelen in onderwijsinstellingen voor voortgezet onderwijs*.
- Etzioni, A. (1994), *The Spirit of Community: The Reinvention of American Society*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Fullan, M. (13 februari 2007), *Verslag van gesprek met Michael Fullan (University of Toronto) over duurzame kwaliteitsverbetering van het Nederlandse onderwijs*.
- Kleijwegt, M. (28 juli 2007), *Allochtone ouder heeft steun van Rouvoet nodig*. Trouw, 28 juli 2007, de Verdieping p. 11.
- Inspectie van het Onderwijs (februari 2007). *Onderwijstijd in het VO. Onderzoek naar de naleving van de minimaal te programmeren onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (mei 2007a), *Onderwijsverslag 2005–2006*.
- Inspectie van het Onderwijs (mei 2007b), *Aansluiting voortgezet onderwijs op het basisonderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (september 2007), *Onderwijstijd in VO en BVE. Resultaten van het inspectieonderzoek in het voorjaar van 2007*.
- Maassen Van den Brink, H. (2007), *Beloon kwaliteit in het onderwijs*. Het Financieele Dagblad, 4 augustus 2007, p. 5.
- Ministerie van Jeugd en Gezin (2007), *Programma voor Jeugd en Gezin*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004), *Koers Voortgezet onderwijs*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005), *VMBO: Het betere werk. Onderwijs dat hoofd en handen verbindt*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007), *Nota Werken in het Onderwijs 2007*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007), *Beleidsprogramma 2007–2011. Beleidsagenda bij de OCW-begroting 2008*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (oktober 2007), *Beleidsreactie Onderwijstijd VO en BVE*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (november 2007), *Samen leven kun je leren. Plan van aanpak voor de invoering van de maatschappelijke stage in het Voortgezet Onderwijs*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (23 november 2007), *Actieplan Leerkracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie Leraren*.
- OECD (2006), *Education at a glance 2006*.
- Onderwijsraad (april 2004), *Bureaucratisering in het onderwijs*.
- Onderwijsraad (januari 2005), *De stand van educatief Nederland*.
- Onderwijsraad (oktober 2005), *Variëteit in schaal*.

Onderwijsraad (november 2005), *Kwaliteit en inrichting van de lerarenopleidingen. Briefadvies aan de Tweede Kamer.*

Onderwijsraad (december 2005), *Betere overgangen in het onderwijs.*

Onderwijsraad (januari 2006), *Naar meer evidence based onderwijs.*

Onderwijsraad (april 2006), *Onderwijs in cultuur.*

Onderwijsraad (juni 2006), *Doelgericht investeren in onderwijs.*

Onderwijsraad (augustus 2006), *Waardering voor het leraarschap.*

Onderwijsraad (november 2006), *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid.*

Onderwijsraad (december 2006), *Versteviging van kennis in het onderwijs.*

Onderwijsraad (februari 2007), *Presteren naar vermogen.*

Onderwijsraad (juli 2007), *Kwaliteit belonen in het hoger onderwijs?*

Regioplan (2007), *Onderwijsmeter 2007.*

RWI en HBO-raad (2006), *Kennistekort in Nederland.*

SCP (1999), *Scholen onder druk.*

SCP (2004), *In het zicht van de Toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004.*

SCP (2006a), *Investeren in vermogen. Sociaal en Cultureel Rapport 2006.*

SCP (2006b), *Rapportage Sport 2006.*

Stichting Lezen & Schrijven (2006), *Cijfers en Letters 2006. Jaarverslag Stichting Lezen en Schrijven.*

Verbrugge, A. (2006), *Help! Het onderwijs verzuipt!* NRC, 3 juni 2006.

VO-raad (2007), *Onderwijsmanifest Investeren in vertrouwen. De beleidsagenda van het voortgezet onderwijs 2007–2011.*

VO-raad (oktober 2007), *Onderwijstijd: boetes komen te vroeg* (persbericht 22 oktober 2007).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening.*

Wieringen, A.M.L. van (2007), *Naar een nieuw onderliggend leerplan.* NTOR 2, juni 2007.