

Vergaderjaar 2020–2021

35 300 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2020

L

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

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2020

Op 22 april 2020 boden wij uw Kamer het verslag van de Staat van het Onderwijs 2020 aan (hierna: de Staat).¹ De COVID-19-pandemie ontregelde toen de samenleving, en dus ook het onderwijsproces. Wij hebben daarom aangekondigd Uw Kamer pas later een beleidsreactie te sturen.²

De Staat is grotendeels gebaseerd op onderzoeken in het schooljaar 2018–2019, en dus op gegevens van vóór de pandemie. Inmiddels bevinden we ons in een andere wereld, waar eerdere vanzelfsprekendheden nu risico's kunnen vormen. Geen aanraking meer, afstand houden, of elkaar helemaal niet kunnen ontmoeten, thuis blijven bij klachten, en onzekerheid of er morgen wel les is, hebben grote impact op het onderwijs. Bij de start van het nieuwe jaar is dit op scholen en onderwijsinstellingen goed zichtbaar. Wij hebben dan ook grote waardering voor de veerkracht en creativiteit waarmee iedereen in het onderwijs de start van het nieuwe jaar heeft opgepakt. Wij realiseren ons dat de onzekerheden groot zijn en dat dit een grote mate van flexibiliteit vraagt van zowel het onderwijspersoneel als de studenten en leerlingen.

Vanaf het begin van dit kabinet zetten wij ons in voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het vergroten van de kansengelijkheid. Het kabinet heeft hier al veel in geïnvesteerd, bijvoorbeeld voor de aanpak van het lerarentekort, de kwaliteit van het technisch onderwijs op het vmbo, de realisatie van Sterk Beroepsonderwijs en de halvering van het collegegeld voor eerstejaars studenten. Met onder andere de bestuursakkoorden hebben wij samen met het veld werk gemaakt van kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

¹ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 VIII, nr. 160, bijlage

² Kamerstukken I, 2019–2020, 35 300 VIII, I

De Inspectie van het onderwijs (hierna: de inspectie) wijst in de Staat op de verbeterpunten in ons onderwijsstelsel. Tijdens de coronacrisis zijn de kwetsbaarheden in ons onderwijssysteem nog scherper zichtbaar geworden. De kwaliteit van het onderwijs is niet vanzelfsprekend. Kansengelijkheid staat onder druk, de goede aansluiting van afgestudeerden is op veel plekken op de arbeidsmarkt onzeker geworden en de positie van kwetsbare leerlingen is verslechterd.

In deze beleidsreactie richten we ons niet alleen op de bevindingen van de inspectie, maar ook op de effecten van de pandemie. Wij blijven ons onverminderd inzetten om de negatieve gevolgen voor leerlingen, studenten en onderwijspersoneel zo klein mogelijk te houden, ook op de langere termijn. Hierbij zijn en blijven de kwaliteit van het onderwijs, kansengelijkheid en het verbeteren van de samenwerking belangrijke speerpunten. Over een ander belangrijk thema in de Staat – passend onderwijs – informeren wij de Tweede Kamer in het najaar apart, in de beleidsreactie op de evaluatie passend onderwijs.

1. Kwaliteit van het onderwijs: niet vanzelfsprekend

De inspectie rapporteert in de Staat over de kwaliteit van ons onderwijs, zowel op stelselniveau als op sectorniveau. De inspectie geeft aan dat bestuurders, schoolleiders en opleidingsmanagers cruciaal zijn om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en te borgen. Bij ongeveer 80% van de besturen is de kwaliteitszorg op orde. Dat is al een goede stap voorwaarts. Maar er is nog veel verbetering mogelijk bij besturen in het po, vo, (s)vo en mbo. In het ho kunnen stappen gezet worden in het versterken van het lerend vermogen, verbetering van het digitale onderwijs en in heldere wetgeving.

Effectiever gebruik van data en kennis is noodzakelijk

De inspectie geeft in de Staat praktische handvatten voor wat een leraar, schoolleider en bestuur kunnen doen om de kwaliteit van het onderwijs duurzaam te verbeteren. Samengevat geldt voor alle partijen: *doelen stellen, uitvoeren, evalueren, doelen bijstellen*.³ Daarbij is het belangrijk dat scholen weten wat effectieve en bewezen onderwijsmethodes zijn. Hierover zijn al veel kwantitatieve en kwalitatieve data beschikbaar. Die gegevens worden echter niet altijd effectief benut.

Een goede kennisinfrastructuur kan scholen en opleidingen helpen om kennis over effectieve onderwijspraktijken beter te kunnen vinden en gebruiken voor het onderwijs in de klas. Momenteel onderzoekt een extern bureau verschillende scenario's om de kennisinfrastructuur binnen het onderwijs beter vorm te geven en welke rol partijen- zoals het NRO en de kennisinstellingen- hierbij kunnen spelen. De uitkomsten verwachten we begin volgend jaar met de Tweede Kamer te delen.

Funderend onderwijs: kwaliteit verbeteren met extra aandacht voor leesvaardigheid

Wij hebben McKinsey & Company laten onderzoeken of de bekostiging voldoende is voor het waarborgen van de kwaliteit van het funderend onderwijs. Het onderzoeksrapport «Een verstevigd fundament voor iedereen. Een onderzoek naar de doelmatigheid en toereikendheid van het funderend onderwijs (primair en voortgezet)» is op 22 april naar uw Kamer gestuurd.⁴

³ Kamerstukken II 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 160, bijlage Staat van het onderwijs, p. 42

⁴ Kamerstukken II 2019–2020, 35 300 VIII nr.160 bijlage

U ontvangt onze beleidsreactie op McKinsey gelijktijdig met deze reactie. In de brief bij McKinsey geven wij aan hoe op korte en lange termijn zal worden gewerkt aan kwaliteitsverbetering op scholen en hoe de versterking van de kwaliteit van intern toezichhouders, bestuurders en schoolleiders in het funderend onderwijs wordt aangepakt.

De actualisatie van het curriculum voor het funderend onderwijs is belangrijk voor de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. Hiermee wordt de maatschappelijke opdracht aan het onderwijs verhelderd en wordt duidelijker beschreven wat leerlingen moeten kunnen en kennen. Ook stellen we scherpere en concretere doelen. Scholen en leraren weten daardoor beter waar zij naartoe werken, en er kan beter op worden toegezien.

Op de langere termijn draagt de herijking van het curriculum bij aan beter taalonderwijs. In de curriculumvoorstellen die in 2018 en 2019 zijn ontwikkeld, is plek voor leesvaardigheid en leesmotivatie, zowel binnen het leergebied Nederlands als in de andere leergebieden. De voorstellen dienen vanaf dit jaar als basis voor vernieuwde kerndoelen. Het streven is om die na een zorgvuldige praktijktoets per 2023 in de wet te verankeren. De vernieuwing van de examenprogramma's Nederlands voor vmbo, havo en vwo start komend jaar.

Het onderwijs mag echter niet tot 2023 wachten voor de verbetering van de leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen. Wij delen de zorgen die de inspectie uit over de dalende leesvaardigheid. Goede leesvaardigheid is cruciaal om te kunnen functioneren in onze samenleving. In vergelijking met andere landen daalt de leesvaardigheid van leerlingen. Het leesvaardigheidsonderzoek van PISA-2018 laat zien dat vijftienjarige vmbo-leerlingen onder het gemiddelde presteren op het onderdeel «evalueren en reflecteren». De vaardigheden van havo- en vwo-leerlingen dalen ook ten opzichte van de Nederlandse prestaties van voorgaande jaren. Op de OESO-ranglijst daalt Nederland van de 15^e naar de 26^e plek op het gebied van leesvaardigheid. Het percentage leerlingen dat volgens de OESO-ranglijst een risico op laaggeletterdheid loopt is tussen 2003 en 2018 verdubbeld van 12% naar 24% (OESO en EU-gemiddelde is 18%).

We moeten deze negatieve trend keren. Daarom werken we aan een Leesoffensief en investeren we extra in het voorkomen en verminderen van taalachterstanden en laaggeletterdheid via het programma Tel mee met Taal. Wij trekken deze herfst 800.000 euro uit om in bibliotheken het aanbod van (voor)leesmaterialen en taalspelletjes voor laagtaalvaardige kinderen en hun ouders te vergroten. Volgend jaar start een wervingscampagne om deze doelgroep te bereiken met taal,- en leesactiviteiten.

De pandemie heeft onze zorgen versterkt, gezien de mogelijk gegroeide achterstanden en de gevolgen voor de kansengelijkheid van leerlingen. Want vaak blijken juist de leerlingen met een achterstand het moeilijkst te bereiken. Wij hebben ruim 250 miljoen euro extra uitgetrokken om scholen, van de vve tot en met het mbo, te ondersteunen bij het organiseren van inhaal,- en ondersteuningsprogramma's voor kwetsbare leerlingen en studenten. Naast deze algemene inzet op het inhalen van onderwijsachterstanden, steunen we ook een aantal initiatieven specifiek om het leesonderwijs in het po en vo te verbeteren en ondersteunen.

- Voor het po: ontwikkeling van een online portal voor informatie over leesonderwijs in het po (door Stichting Lezen, planning medio 2021).
- Voor het vo: project De SchrijfAkademie. Een samenwerking tussen universiteiten, vo-scholen en leraren om creatief schrijfonderwijs aan te bieden en daarmee leesvaardigheid te vergroten.

- Voor het vo: project Na PISA de lente. Een initiatief van leraren, lerarenopleidingen en SLO om begrijpend leesonderwijs op het vmbo te verbeteren.
- Voor de doorstroom van po naar vo: Aanpassing van de subsidieregeling voor activiteiten om kinderen beter voor te bereiden op het voortgezet onderwijs.

Dit najaar sturen wij de Tweede Kamer een brief waarin we verder ingaan op onze aanpak voor het Leesoffensief.

Middelbaar beroepsonderwijs: op weg naar flexibel toekomstbestendig onderwijs

De inspectie constateert dat de bestuurskracht in het mbo is toegenomen in de afgelopen jaren. Het Ministerie van OCW heeft deze kwaliteitsslag ondersteund. De huidige omstandigheden laten echter ook in het mbo zien dat kwaliteit geen vanzelfsprekendheid is. De coronacrisis heeft laten zien dat de flexibiliteit van het stelsel kwetsbaar is. Het aanbod van stages en plekken voor de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) in het bedrijfsleven is heel snel gedaald. Die daling is niet in alle sectoren even sterk. In sommige sectoren zorgen creatieve oplossingen -zoals een simulatie- voor een (deel)oplossing.

Er zijn en worden inmiddels veel maatregelen genomen om het praktijkleren te stimuleren, of dat nu stages of bbl-plekken betreft. Wij hebben de subsidieregeling praktijkleren verhoogd met ruim 10 miljoen euro per jaar voor de horeca-, recreatie- en de agrarische sector om werkgevers in deze getroffen sectoren te stimuleren om praktijkleerplekken aan te blijven bieden.

In aanvulling daarop is er voor de schooljaren 2020–2021 en 2021–2022 meer dan 20 miljoen euro toegevoegd aan deze subsidieregeling voor een flink aantal andere sectoren die in het bijzonder te kampen hebben met vraaguitval. Verder zijn extra middelen beschikbaar gesteld aan SBB om hen in staat te stellen meer leerwerkplekken te verkrijgen en de »matching» van stages, bbl-plekken en studenten verder te optimaliseren.

Vooral voor laagopgeleide schoolverlaters is het in crisistijd extra moeilijk om een baan te vinden. Om te voorkomen dat deze schoolverlaters werkloos worden, maakt het Kabinet in het derde steunpakket ongeveer 350 miljoen euro vrij voor maatregelen om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Mbo-scholen krijgen extra financiering om met laatstjaars studenten te verkennen of doorleren mogelijk is dan wel wat nodig is voor de overgang naar werk. Gemeenten krijgen ook extra budget voor begeleiding naar werk en het met scholen verzorgen van nazorg voor deze schoolverlaters.

Dit toont dat de verbondenheid met het bedrijfsleven zowel een sterk punt als een risico is voor het mbo. Bij een plotselinge economische teruggang kan er bijvoorbeeld een tekort aan stages en bbl-plekken ontstaan. En in economisch goede tijden ligt »groenpluk» op de loer, waarbij studenten gaan werken voordat zij hun opleiding hebben afgemaakt.

Het mbo heeft meer ruimte nodig in wet- en regelgeving, om mee te kunnen bewegen met een veranderende maatschappij en arbeidsmarkt. Dat vraagt veel eigen verantwoordelijkheid voor kwaliteit bij de scholen en onderwijsteams. Met de brochure »Ruimte in regels» hebben teams meer duidelijkheid gekregen over welke regels gelden en ook welke ruimte er daarbij is. De MBO Brigade helpt hen bij het vinden en maken van ruimte in de regels. Daarnaast zijn we actief bezig met het vergroten van de responsiviteit van het mbo door knellende regels weg te nemen. Zo zijn eerder bijvoorbeeld de regels rondom het verlenen van vrijstel-

lingen versoepeld en wordt de koppeling tussen keuzedelen en kwalificaties losgelaten. Zo kunnen scholen in overleg met de regionale partners zelf bewuste keuzes maken welke keuzedelen worden aangeboden en kunnen studenten vrijer kiezen. Scholen krijgen daarbij ook meer mogelijkheden om zelf keuzedelen te ontwikkelen die aansluiten bij de behoefte van de regionale arbeidsmarkt. Met het starten van experimenten zoals die voor cross-overkwalificaties en voor het zelf ontwikkelen van kwalificaties via het experiment Ruimte voor de regio, wordt hier verder aan bijgedragen. In dit kader neemt het belang van een goede borging van de kwaliteit verder toe. Wij sturen de Tweede Kamer einde van dit jaar een brief over hoe we – met de sector – deze kwaliteitsborging in het mbo zullen vormgeven.

Hoger onderwijs: lerend vermogen, versnelling digitalisering onderwijs, verduidelijking wetgeving

De inspectie stelt vast dat door de NVAO de basiskwaliteit voor het overgrote deel van de opleidingen in het Nederlandse hoger onderwijs in orde bevonden is en dat de tweede ronde van instellingsbeoordelingen positief is verlopen.⁵

Het lerend vermogen kan worden versterkt, volgens de inspectie. Zo kan er meer gebruik gemaakt worden van kwantitatieve data (zoals opleidingsrendementen) als basis voor een contextrijk gesprek over onderwijskwaliteit tussen de instellingen. Daarnaast wijst de inspectie erop dat het opnemen van tijdelijke aandachtspunten bij visitaties zoals studentenwelzijn en sociale veiligheid verfrissend kan werken en tegenwicht kan bieden aan de routine die instellingen volgens de inspectie geleidelijk zijn gaan ervaren bij accreditaties. Wij zijn het eens met de inspectie dat reeds verzamelde data, zoals kritische opmerkingen in visitatierapporten, beter benut kunnen worden voor (gezamenlijke) analyses en (stelsel)rapportages. Dit helpt alle betrokkenen bij het verder verbeteren en toekomstbestendig maken van het hoger onderwijsbestel.⁶ De inspectie pleit in dit verband voor een meer structurele, clusteroverstijgende kennisdeling, gefaciliteerd door de NVAO.

Zoals wij al eerder hebben aangegeven, zijn wij in gesprek met het hoger onderwijsveld over de toekomstige inrichting van het accreditatiestelsel.⁷ Daarbij worden bredere thema's betrokken in relatie tot de onderwijskwaliteit en kwaliteitscultuur. De aanbevelingen die de inspectie op dit punt doet, zijn onderdeel van dit traject. De Tweede Kamer wordt hierover in het najaar geïnformeerd.⁸

Digitalisering kan een krachtig middel zijn om de onderwijskwaliteit in het hoger onderwijs te verbeteren en studentsucces te vergroten.⁹ Door de pandemie is de digitalisering enorm versneld. Door de intensieve samenwerking van alle partijen (OCW, VSNU, VH, SURF) hebben studenten toch goed onderwijs aangeboden gekregen. In sneltreinvaart hebben instellingen kennis opgedaan en gedeeld over online onderwijs en examinering. Die positieve sfeer, en de wil om het samen te doen, moet behouden blijven en biedt mogelijkheden voor een verdere kwaliteitsver-

⁵ In eerste instantie wordt 95% van de opleidingen positief beoordeeld. Bij de resterende vijf procent worden bij de heraccrediatie voorwaarden opgelegd met een herstelperiode van maximaal twee jaar.

⁶ Kamerstukken 2018–19, 31 288 nr. 724, p. 3

⁷ Kamerstukken 2019–2020 35 300 VIII, nr. 202

⁸ Kamerstukken 2019–2020 35 300 VIII, nr. 202

⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 31 288, nr. 797, bijlage

betering in het hele hoger onderwijsveld. Twee aandachtspunten de komende tijd zijn:

- Online toetsen en examinering
Dit onderwerp krijgt een plek in het «Versnellingsplan onderwijsinnovatie met ICT», waarin SURF samenwerkt met de VH, VSNU en OCW. In het Versnellingsplan zal vanaf het komende collegejaar een werkgroep Toetsen op afstand starten. Het Versnellingsplan, door het Ministerie van OCW financieel ondersteund, stelt middelen beschikbaar om een vraagstukken rond toetsen op afstand, waaronder oog voor de privacy van studenten, gecoördineerd aan te pakken op landelijk niveau.
- Binding en sociale cohesie
De eerstejaars studenten maken op een andere kennis met het hoger onderwijs dan hun voorgangers. De introductie is grotendeels online, het onderwijs ook. Fysiek onderwijs is beperkt mogelijk. De instellingen zetten de mogelijkheden van fysiek onderwijs zoveel mogelijk in voor de eerstejaars, om de binding met de instelling en opleiding te creëren. Het delen van goede voorbeelden hoe binnen online onderwijs persoonlijk contact tussen docent en student vorm gegeven kan worden, is hierbij belangrijk.

Niet alleen voor studenten heeft het coronavirus gevolgen. Wij hebben ook zorgen over de verder toegenomen werkdruk van de docenten. Zij hebben een enorme flexibiliteit laten zien, maar de werkdruk blijft niet zonder gevolgen. De pandemie laat zien dat mensen in de wetenschap jarenlang te weinig zekerheid is geboden.

Voor kwaliteit moet de financiering op orde zijn. Eind dit jaar wordt een aantal onderzoeken afgerond, onder andere naar de toereikendheid van het macrobudget en naar de optimale verhouding van vaste en variabele delen van de bekostiging. Hiermee kunnen we de kaders van een nieuw bekostigingsmodel schetsen. Wij verwachten de Tweede Kamer daarover begin 2021 te informeren.

De inspectie wijst in de Staat op de complexe wetgeving voor het hoger onderwijs, die tot onduidelijkheden voor toezichthouders en instellingen kan leiden. Wij onderzoeken daarom met de inspectie, de NVAO en de Commissie Doelmatigheid Hoger Onderwijs (CDHO) waar verduidelijking nodig en mogelijk is. Hierbij is van belang dat de oplossing niet altijd in precisering van de regels ligt. Gedetailleerde regels voorschrijven zorgt er weliswaar voor dat instellingen en toezichthouders weten waar zij aan toe zijn. Tegelijkertijd kunnen teveel regels hun professionele autonomie, verscheidenheid en innovatie beperken.¹⁰ In sommige gevallen kan de oplossing dus ook liggen in deregulering.

2. Kansengelijkheid: structurele aandacht en aanpak blijft nodig

Door de gedwongen sluiting van scholen en opleidingen afgelopen voorjaar hebben leerlingen en studenten hun onderwijs grotendeels vanuit huis gevolgd. Niet iedereen is echter in staat om thuis goed te kunnen leren. Gedwongen thuis zitten heeft gevolgen voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en jongvolwassenen. Stageplekken verdwenen, net als de werkgelegenheid in bijvoorbeeld de horeca en toerismebranche. De kansen voor afgestudeerden op de arbeidsmarkt zijn verslechterd, net als de band tussen de studenten en de onderwijsinstelling.¹¹

¹⁰ Kamerstukken 2018–2019, 31 288, nr. 777

¹¹ <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2020/09/02/onderwijs-tijdens-covid-19-zorgen-voor-het-nieuwe-schooljaar>

De achterstand van bepaalde groepen leerlingen en studenten – en daardoor de kansengelijkheid – is toegenomen. Daar heeft de inspectie recent nog op gewezen.¹² Dit vinden wij niet acceptabel. Wij hebben daarom initiatieven genomen om achterstanden te beperken die zijn ontstaan door het afstandsonderwijs. Zoals eerder aan de Tweede Kamer geschreven, heeft het Kabinet hiervoor 500 miljoen euro beschikbaar gesteld.¹³ De negatieve gevolgen van de pandemie voor leerlingen en studenten zullen echter langere tijd aandacht vragen.

Wij blijven daarom verder werken aan verbetering van de kansengelijkheid in het onderwijs. Jaarlijks stellen we geld beschikbaar voor het (gemeentelijke) onderwijsachterstandenbeleid in de voorschoolse educatie en het primair onderwijs, naast de leerplussmiddelen in het voortgezet onderwijs.

Ook geven wij onverkort uitvoering aan de maatregelen uit het Actieplan Gelijke Kansen uit 2016.¹⁴ Zo zijn er subsidies voor scholen om kansengelijkheid te bevorderen, zoals de doorstroomprogramma's po-vo en het vrijroosteren van leraren. De Gelijke Kansen Alliantie ondersteunt gemeenten bij hun aanpak om kansengelijkheid te bevorderen.¹⁵

Verskillende maatregelen uit het Actieplan Gelijke Kansen worden geëvalueerd. Ook de SER komt in 2021 met een advies over kansengelijkheid. De inzichten uit deze onderzoeken kunnen gebruikt worden om het beleid verder vorm te geven.

De pandemie versterkt de vraag naar aandacht voor overgangen in het onderwijsstelsel

De overgang naar een andere onderwijssector vraagt continu aandacht. De overgangen zijn bepalende momenten in de schoolloopbaan van leerlingen en studenten, en goede toetsmomenten van de kwaliteit van het onderwijssysteem. Bij de overgangen kunnen de verschillen tussen leerlingen groter of juist kleiner worden.

De inspectie wijst op het belang van objectieve, landelijke ijkmomenten. De eindtoets po en het centraal examen in het vo zijn essentieel voor gelijke kansen. Omdat de eindtoets en het centraal examen het afgelopen jaar niet door konden gaan, ontbreekt voor een groep leerlingen belangrijke informatie over de prestaties. Dit is in het bijzonder zorgelijk voor de leerlingen in groep acht die op basis van hun eindtoets een bijgesteld advies hadden kunnen krijgen.¹⁶

Het is dan ook belangrijk dat scholen en onderwijsinstellingen deze leerlingen en studenten nauwlettend volgen en waar nodig extra begeleiden, zodat zij dezelfde kans krijgen om hun talenten te ontplooiën als leerlingen uit eerdere jaren. Op 17 april jongstleden hebben wij alle scholen in het funderend onderwijs een brief gestuurd.¹⁷ We deden dat in samenwerking met de PO-Raad, VO-raad en Ouders & Onderwijs. In de

¹² <https://www.onderwijsinspectie.nl/actueel/nieuws/2020/09/02/onderwijs-tijdens-covid-19-zorgen-voor-het-nieuwe-schooljaar>

¹³ Kamerstukken II 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 206

¹⁴ Kamerstukken 2016–2017, 34 550 VIII, nr. 16

¹⁵ <https://www.gelijke-kansen.nl/>

¹⁶ Leerlingen ontvangen een schooladvies van de basisschool op basis van het professionele oordeel van de school over de ontwikkeling van de leerling in de afgelopen jaren. Als leerlingen op de eindtoets hoger scoren dan het afgegeven schooladvies, dan wordt het schooladvies heroverwogen en kan een bijstelling van het schooladvies plaats vinden.

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2020/04/17/brief-aan-po-en-vo-scholen-over-overstap-van-primair-naar-voortgezet-onderwijs-in-2020>.

brief hebben wij scholen verzocht in 2020 meer aandacht te schenken aan de overgang van po naar vo.

Objectieve en gestandaardiseerde instrumenten, zoals de toetsen uit het leerlingvolgsysteem (LVS), spelen een belangrijke rol om de ontwikkeling van de leerlingen goed te volgen. De VO-raad zal scholen stimuleren om de plaatsing van leerlingen in de brugklas te volgen en evalueren. Als daar behoefte aan is, zal de raad ook handvatten bieden, in de vorm van voorbeelden en tips. Ook wij zullen dit via de doorstroomgegevens van deze groep nauwlettend in de gaten houden. Scholen in het funderend onderwijs kunnen hierbij gebruik maken van de jaarlijkse schoolrapportages van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO), in het kader van het Nationaal Cohort Onderzoek. In 2021 zal het NRO eenmalig een corona-terugkoppeling geven aan de po-scholen die zich in najaar 2020 hiervoor aanmelden. Daardoor krijgen zij nog beter in kaart hoe leerlingen op hun school zich tijdens de coronacrisis ontwikkeld hebben, ten opzichte van vergelijkbare scholen en leerlingen.

Naast maatregelen in het kader van COVID-19 is er een structurele verbetering van de overgang van po naar vo mogelijk en nodig. In de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet eindtoetsing po hebben wij een langetermijnvisie geschetst over de versoepeling van de overgang van po naar vo.¹⁸ In deze brief aan de Tweede Kamer staat hoe de overgang van po naar vo minder bepalend kan worden voor de schoolloopbaan van een leerling. Op de langere termijn verwachten wij kansengelijkheid te bevorderen door meer flexibiliteit in de leerroutes die leerlingen volgen in de onderbouw van het vo.

Voor een betere overgang is de eerder genoemde aanpassing van het curriculum in het funderend onderwijs belangrijk. Het curriculum is cruciaal voor kwaliteitsverbetering en bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs. We besteden veel aandacht aan essentiële kennis en vaardigheden als lezen, schrijven en rekenen, en zien erop toe dat dit in de nieuwe kerndoelen terecht komt. Zo willen we gelijke kansen maximaal versterken, in lijn met de motie-Van Meenen en Kwint.¹⁹ Hiernaast werken we aan versterkte doorlopende leerlijnen van po naar vo, onder meer door betere samenwerking tussen de sectoren en een meer gemeenschappelijk taalgebruik. Nadat een wetenschappelijke curriculumcommissie advies heeft uitgebracht over de bruikbaarheid van de voorstellen van Curriculum.nu en de werkopdracht, zal dit najaar wordt gestart met de ontwikkeling van de nieuwe kerndoelen.

Ook in het vervolgonderwijs zijn maatregelen getroffen om in deze onzekere tijd de overgangen zo soepel mogelijk te laten verlopen en vertraging zoveel mogelijk te voorkomen. Zo kunnen mbo-studenten die hun mbo opleiding nog niet volledig hebben afgerond, voorwaardelijk worden ingeschreven in het hbo. Studenten die hun bacheloropleiding nog niet volledig hebben afgerond kunnen voorwaardelijk worden ingeschreven in de master. Voor eerstejaarsstudenten pasten instellingen een soepelere bindend studieadviesnorm toe of gingen over tot uitstel van het bindend studieadvies. Binnenkort ontvangt de Tweede Kamer een brief met een overzicht van de maatregelen die wij nemen op het gebied van toegankelijkheid van het hoger onderwijs en selectie. In deze brief gaan wij ook in op de resultaten van de Monitor beleidsmaatregelen 2019–2020.

¹⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 31 293, nr. 471

¹⁹ Kamerstukken II, 2019–2020, 35 252, nr. 18

Uit de recente COVID-monitor van de inspectie blijkt dat er in het vervolgonderwijs wel zorgen leven over de studievoortgang. We zullen monitoren of en hoeveel vertraging studenten op hebben gelopen door corona(maatregelen) en kijken naar het aantal studenten dat (extra) is uitgevallen. Hiermee geven we invulling aan de motie-Futselaar om studievertraging in beeld te brengen en aan de toezegging aan Kamerlid Van den Hul om te kijken of er studenten uit beeld zijn geraakt.²⁰ De omslag die is gemaakt naar veel meer onderwijs op afstand kan ook zijn weerslag hebben op het welzijn van studenten. De Landelijke Werkgroep Studentenwelzijn heeft daarom de «Handreiking studentenwelzijn in Corona-tijd» opgesteld.²¹

Extra geld voor inhalen leerachterstanden

Het Kabinet heeft eenmalig 500 miljoen euro beschikbaar gesteld voor het inhalen van de leerachterstanden die mogelijk zijn opgelopen in de periode van afstandsonderwijs. Daarvan is 200 miljoen euro voor studenten in het mbo en het hoger onderwijs ter compensatie van opgelopen studievertraging. Wij trekken 244 miljoen euro uit om de achterstanden weg te werken die leerlingen en studenten in een kwetsbare positie opliepen in po, vo en mbo.²²

De eerste aanvraagperiode voor subsidie is gesloten op 22 juni. Scholen en instellingen hebben deze mogelijkheid goed weten te vinden: 1134 po-scholen, 352 vo-scholen en 45 mbo-scholen hebben subsidie aangevraagd. Scholen hebben een breed scala aan plannen ingediend, onder andere voor zomerscholen, herfstscholen en verlengde schooldagen. Al deze initiatieven worden gevolgd, om te kijken wat zij opleveren en wat de ervaringen van scholen ermee zijn. De resultaten worden naar verwachting dit najaar opgeleverd.

Het verheugt ons om te zien dat zoveel scholen gebruik maken van deze regeling. Er is bewust gekozen om de regie bij de school neer te leggen, zodat recht wordt gedaan aan de verschillen tussen scholen. Scholen ontvangen daarnaast ondersteuning in de ontwikkeling van hun plan. We voeren hiervoor het gesprek met de Gelijke Kansen Alliantie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Onderwijsraden.

Stagediscriminatie tegengaan: bewustwording, dialoog en effectieve interventies

De inspectie wijst in de Staat op het voorkomen van stagediscriminatie. Bepaalde groepen jongeren vinden moeilijk een stageplek en soms kan dit het gevolg zijn van discriminatie. Dit is onaanvaardbaar. Het Ministerie van OCW en het Ministerie van SZW werken samen met diverse partners -waaronder JOB, SBB, MBO Raad, VNO-NCW/MKB-NL, CRM en Stichting School en Veiligheid (SSV)- om stagediscriminatie tegen te gaan en gelijke kansen bij stages te bevorderen. In deze tijd is dat urgenter dan ooit, zodat iedere leerling en student goede stagemogelijkheden krijgt. Met meerdere acties en projecten wordt ingezet op het vergroten van bewustwording bij leerbedrijven, mbo-scholen en studenten, het voorkomen van (onbewuste) vooroordelen en het stimuleren van de dialoog.

²⁰ Kamerstukken II, 2019–2020, 31 288, nr. 861 en Kamerstukken II, nr. 2020Z06535

²¹ Kamerstukken 35497–12

²² Kamerstukken II, 2019–2020, 35 300 VIII, nr. 206

Dit schooljaar 2020–2021 gaat ook een gezamenlijke campagne met bovengenoemde partners van start. De campagne richt zich op de bewustwording van studenten, scholen en leerbedrijven, en biedt hen ook een platform met informatie voor het tegengaan van stagediscriminatie. Stagediscriminatie is immers onaanvaardbaar.

De Ministeries van OCW en SZW hebben een onderzoek uitgezet naar aantoonbaar effectieve interventies die scholen en leerbedrijven kunnen inzetten voor het tegengaan van stagediscriminatie. Hierin wordt ook een pilot opgezet waarin scholen en leerbedrijven een samenwerking aangaan waarin de school verantwoordelijk is voor het selectieproces van studenten. Ook werken de ministeries aan een vervolg op het project LOB-Gelijke kansen. Binnen het project werd extra inzet gepleegd in het mbo om gelijke kansen voor jongeren met een migratieachtergrond te bevorderen. Bijvoorbeeld door oriënterende bedrijfsbezoeken, en workshops en trainingen aan docenten om negatieve beeldvorming te overbruggen. Momenteel wordt gewerkt aan een vervolg van het project waarin gelijke kansen, diversiteit en inclusie, loopbaancompetenties en het tegengaan van discriminatie belangrijke componenten vormen. Hierover zullen wij de Tweede Kamer nader informeren.

Veel aandacht voor kwetsbare jongeren in het mbo

Op 8 juli hebben wij de Tweede Kamer geïnformeerd over de maatregelen voor kwetsbare jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.²³ De pandemie kan voor deze jongeren extra problemen geven. Het kabinet wil dat de gemeenten nog meer dan nu de regie kunnen nemen om jongeren te helpen. Daarom bereiden we een wetsvoorstel voor, waarmee de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) toegang krijgen tot de gegevens van jongeren van 23 tot 27 jaar zonder startkwalificatie.

Daarnaast blijft het kabinet actie ondernemen tegen voortijdige schooluitval. Scholen en gemeenten starten na de zomer met het nieuwe vierjarige regionale programma voortijdig schoolverlaten. In het regionaal programma nemen regio's maatregelen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen en te bestrijden. De maatregelen richten zich bijvoorbeeld op begeleiding en ondersteuning bij verzuim, inzet op zorg binnen de school en het bieden van reboundvoorzieningen voor uitgevallen jongeren. Er wordt zoveel mogelijk per individu bekeken wat er nodig is. Elke RMC-regio definieert een streefcijfer waarmee de landelijke ambitie van jaarlijks maximaal 20.000 nieuwe voortijdig schooluitvallers in 2024 wordt behaald. Daarnaast stellen regio's ook streefcijfers op om het percentage schooluitvallers dat terug naar school dan wel aan het werk gaat te verhogen.

Het wetsvoorstel voor de verlenging van de kwalificatieplicht tot 21 jaar is opgesteld voor internetconsultatie.

De inspectie constateert in de Staat dat succesvolle opleidingen een persoonlijke aanpak hanteren. In «Vertrouwen» stelt de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO dat de meeste mbo-scholen in de kwaliteitsagenda's zich richten op kwetsbare jongeren.²⁴ Het merendeel verbetert de begeleiding binnen de school, met extra aandacht voor psychische problemen, opschalen van de interne coaching, verbeteren van de intake en snellere inzet bij verzuim. Ook is de commissie te spreken over de inzet van mbo-scholen bij de begeleiding van jongeren op entree en niveau 2

²³ Kamerstukken II, 2019–2020, 29 544, nr. 1019

²⁴ <https://ckmbo.nl/wp-content/uploads/2020/01/Sectorbeeld-Vertrouwen.pdf>

naar werk.²⁵ Die inzet krijgt vorm in een breed scala aan activiteiten, zoals de inzet van jobcoaches, een intensieve samenwerking met SW-bedrijven, samenwerking met gemeenten in jongerenteams, opzetten van een werkgeversservicepunt en een nieuwe mix van smalle en brede opleidingen. In dit nieuwe jaar met de pandemie zal de begeleiding van deze jongeren een belangrijk en uitdagend aandachtspunt zijn voor de scholen.

Wij zijn blij met de aandacht van mbo-scholen voor de basisvaardigheden van jongeren in een kwetsbare positie. Een goede positie op de arbeidsmarkt is immers gebaat bij voldoende beheersing van de Nederlandse taal en rekenvaardigheden, maar ook bij *soft skills* als weerbaarheid, zelfvertrouwen en communicatieve vaardigheden.

3. Samenwerking: essentieel om huidige en toekomstige uitdagingen aan te kunnen

In Nederland hebben besturen in het onderwijs veel autonomie. Binnen de kaders van de overheid krijgen onderwijsprofessionals de ruimte, zodat zij hun kennis en expertise optimaal kunnen inzetten voor goed onderwijs. Dat maakt ons stelsel uniek en krachtig.

Tijdens de pandemie werken velen binnen en buiten het onderwijs samen om de gevolgen van de pandemie voor leerlingen en studenten te dempen en weg te nemen. Die saamhorigheid willen wij vasthouden en verder uitbreiden, want ook andere vraagstukken in het onderwijs vereisen bovenbestuurlijke samenwerking. Kwesties zoals de daling van leerlingenaantallen en het lerarentekort worden steeds scherper zichtbaar en vragen om een gezamenlijke regionale aanpak. Dat geldt ook voor passend onderwijs en kansengelijkheid. In verschillende gevallen komt de samenwerking tussen besturen goed van de grond en weet men elkaar te vinden. Denk daarbij aan de convenanten die in de G5 zijn gesloten tegen het lerarentekort.

De inspectie geeft in de Staat aan dat goede besturen zorgen voor verbinding en samenwerking. Ook de sector erkent dat besturen een verantwoordelijkheid hebben die verder reikt dan de eigen onderwijsorganisatie. Besturen in het vo hebben vorig jaar het initiatief genomen om de maatschappelijke verantwoordelijkheid van besturen duidelijker vast te leggen in een gedragscode.

Funderend onderwijs: onderzoek naar prikkels die samenwerking belemmeren

De commissie-Dijkgraaf en mevrouw Van Vroonhoven wijzen in hun adviezen over respectievelijk de leerlingendaling en het lerarentekort op het belang van regionale bovenbestuurlijke samenwerking. Beiden adviseren om de brede maatschappelijke opgave van besturen steviger te verankeren. Hoe dat in het funderend onderwijs het beste gestalte kan krijgen zullen wij verder onderzoeken. Daarnaast zal onderzocht worden of prikkels in het systeem de samenwerking belemmeren. De Tweede Kamer wordt hierover nog voor de begrotingsbehandeling geïnformeerd.

²⁵ De onderwijsinspectie heeft onderzocht wat de succesfactoren zijn van goed presterende (in de zin dat studenten hun diploma behalen en een baan vinden op arbeidsmarkt) niveau 2-opleidingen. De onderzoeksbevindingen zijn opgenomen in de rapportage «Effectief mbo 2, samenwerkend resultaat behalen». De inspectie verwacht dit najaar de eindrapportage te publiceren. <https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/themaonderzoeken/themaonderzoeken-mbo/themaonderzoeken-2019/effectief-mbo-2>

De inspectie constateert dat het, ook voor het lerarentekort, van belang is dat besturen kritisch kijken naar de omvang van scholen en locaties, en dat zij samen zorgen voor een goed, divers en bereikbaar onderwijs in de regio. In landelijke gebieden zijn kleine scholen soms nodig om de bereikbaarheid van een divers onderwijsaanbod op peil te houden. In grote steden speelt deze bereikbaarheid een minder grote rol. De grote steden kampen echter wel met een nijpend lerarentekort. Desondanks zijn scholen regelmatig erg klein en houden besturen scholen onder de opheffingsnorm in stand. Schoolbesturen realiseren zich dat deze situatie onwenselijk is. In de convenanten lerarentekort G5 hebben de vijf grote steden in de noodplannen solidariteitsafspraken gemaakt. Die voeren zij uit met een gezamenlijke aanpak en verantwoordelijkheid voor de meest kwetsbare scholen en de aanpak van het personeelstekort.

Mbo: samenwerking essentieel

In het mbo bepalen scholen en werkgevers samen binnen de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) de inhoud van de opleidingen. Op regionaal niveau is met succes samengewerkt om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te brengen. Deze kabinetsperiode staat regionale samenwerking hoog op de centrale agenda. De kwaliteitsagenda's boden ruimte voor een regionale invulling, samen met belanghebbenden in de regio.

Om toekomstige opgaven het hoofd te bieden zullen ook deze vormen van samenwerking uitgebreid moeten worden. In het toekomstperspectief voor het mbo, dat wij de Tweede Kamer in januari 2020 stuurden, heeft «meer samenwerking, minder concurrentie» dan ook een belangrijke plek gekregen.²⁶ Uitgangspunt moet zijn dat instellingen samen tot regionaal of landelijk gewenste uitkomsten komen. Als dit niet of onvoldoende gebeurt, is meer landelijke regie nodig. Bij de herziening van de branchecode voor goed bestuur hebben de besturen en Raden van Toezicht daarom gewerkt aan beter evenwicht tussen het belang van de maatschappij en dat van de instelling.

Het mbo moet de komende jaren het hoofd bieden aan de afname van het aantal beginnende studenten en aan de economische gevolgen van de pandemie, waardoor er minder stageplekken beschikbaar zijn. Dit zijn geen communicerende vaten, maar twee verschillende aandachtspunten. De komende periode brengen wij meer gedetailleerd in kaart wat de gevolgen zijn van deze ontwikkelingen. De sector moet zelf zorgen voor een aanbod dat aansluit op de vraag van de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs. Als dat niet gebeurt kan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op advies van de Commissie macrodoelmatigheid mbo ingrijpen.

Hoger onderwijs: van concurrentie naar samenwerking

Voor het hoger onderwijs is samenwerking – in plaats van concurrentie – hét thema van de «Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 2019». Door de onderwijsbekostiging aan te passen, hoeven instellingen minder te concurreren om zoveel mogelijk studenten te trekken, en daarmee bekostiging te ontvangen. Met de sectorplannen werken instellingen, sectoren en vakgebieden aan verbeteringen op hun terrein. Toekomstige sectorplannen dienen meer aandacht te besteden aan de samenwerking met maatschappelijke partners en aan afstemming tussen hbo en wo. Begin 2021 sturen wij de Tweede Kamer de «Voortgangsrapportage strategische agenda».

²⁶ Kamerstukken II, 2019–2020, 31 511, nr. 38

Tot slot

Het onderwijs is in heel Nederland weer opgestart. In het funderend onderwijs weer volledig op locatie, in mbo en ho nog steeds met grote beperkingen. Door de groeiende kennis over het coronavirus zal het eind van dit schooljaar er anders uit zien dan het begin. Continue aanpassing vraagt flexibiliteit en creativiteit van de hele samenleving. Daarnaast moeten wij blijven werken aan de uitdagingen waar het onderwijs ook al voor de pandemie voor stond. Door samen te werken aan de kwaliteit van het onderwijs en kansgelijkheid verbeteren we duurzaam ons onderwijs.

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

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