

Vergaderjaar 2009–2010

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 90

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 augustus 2010

Inleiding

In de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008–2011 heb ik voor de beleidsprioriteit Verbetercultuur twee doelen gesteld:

1. het aantal zeer zwakke en het aantal zwakke scholen moet omlaag tot 1%,
2. en het aantal scholen dat voldoende scoort op het kwaliteitskenmerk kwaliteitszorg zal tot 2010 toenemen van 31,4% naar 50%, en in 2012 naar 75%.

Zoals ik heb laten weten in mijn brief van 26 maart jl. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 31 289, nr. 80) is de eerste doelstelling inmiddels gehaald. Zoals toegezegd (AO over (zeer) zwakke scholen in het VO, d.d. 2 juli 2009) bericht ik u hierbij over de stand van zaken ten aanzien van de tweede doelstelling.

Kwaliteitszorg is het geheel van activiteiten dat ondernomen wordt om de kwaliteit van het onderwijs te onderzoeken, te borgen en te verbeteren. Uit het Onderwijsverslag 2008–2009 blijkt dat het aantal scholen in het voortgezet onderwijs dat een voldoende scoort op het vlak van de kwaliteitszorg is toegenomen van 32,8% in schooljaar 2006/2007 naar 66,5% in schooljaar 2008/2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 123 VIII, nr. 122).

Om er zeker van te zijn dat we de doelstelling van 75% in 2012 gaan bereiken, is het nodig beter zicht te krijgen op de feitelijke stand van zaken van de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs. Wat is het verhaal achter de cijfers van het Onderwijsverslag? Hier heb ik onderzoek naar laten doen. Het eindrapport van dit onderzoek bied ik hierbij aan.¹ In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Daarbij geef ik ook aan wat er met de aanbevelingen gebeurt.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Onderzoek

Het onderzoek naar de huidige stand van zaken aangaande de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs heeft zich met name gericht op de vraag of scholen over voldoende mogelijkheden beschikken om een goed systeem van kwaliteitszorg te realiseren of dat er aanvullende maatregelen getroffen moeten worden om de ambitie waar te maken. Het onderzoek heeft bestaan uit een literatuurstudie, expertinterviews, een telefonische enquête onder 200 schoolleiders en een achttal casestudies.

Resultaten

Al sinds begin deze eeuw is er de nodige aandacht voor de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs. Zo is in 2000 door de besturenorganisaties in samenwerking met Schoolmanagers-VO het Q5-project opgezet. In de loop van de jaren daarna (het project heeft 8 jaar gelopen) heeft Q5 bijgedragen aan een gedeeld besef van wat kwaliteitszorg is en hoe het op een school zou moeten functioneren. De stijgende lijn in de ontwikkeling van de kwaliteitszorg in het VO zoals die ook uit het laatste Onderwijsverslag blijkt, hangt samen met de druk die scholen ervaren door de regelmatige beoordeling van de inspectie. Scholen ervaren een «sense of urgency» door de voortdurende nadruk op het opbrengstgericht werken in het algemeen, en de kwaliteitszorg in het bijzonder. Toch zijn er nog altijd scholen die dit gevoel van urgentie nog niet voldoende voelen of dit nog niet hebben weten om te zetten in de juiste acties.

De directe aanzet te komen tot een systeem van kwaliteitszorg kan voortkomen uit een interne behoefte (zowel van de school zelf als van het bevoegd gezag) of uit een vorm van externe druk (negatief inspectieoordeel). Uit het onderzoek komt naar voren dat het niveau van de kwaliteitszorg op de scholen sterk uiteen loopt. Het blijkt van groot belang dat er in de verschillende lagen van de schoolorganisatie (bestuur, schoolleiding en docenten) sprake is van betrokkenheid bij de kwaliteitszorg en dat de betrokkenen zijn doordrongen van de meerwaarde ervan. Een goed systeem van kwaliteitszorg is in feite een kenmerk van een professionele schoolcultuur. Een gebrek op dit vlak wordt dan ook geregeld als voornaamste struikelblok genoemd. Het gaat dan om knelpunten die niet snel of makkelijk verbeterd kunnen worden. Toch blijkt met name uit de casestudies dat in de loop van een aantal jaren er wel duidelijk verbeteringen optreden op de scholen. Ook gezien de positieve ontwikkelingen zoals die uit het Onderwijsverslag naar voren komen, lijkt het beleid zoals dat het afgelopen decennium is gevoerd om de cultuur te verbeteren een positief effect te hebben.

Het merendeel van de scholen heeft een eigen systeem van kwaliteitszorg opgetuigd. Vaak deels op basis van bestaande instrumenten. Scholen hebben hun eigen maatwerk gecreëerd dat past bij de eigen, lokale situatie. Hierdoor is er sprake van een grote diversiteit in opzet en aanpak van kwaliteitszorg. Ook loopt de mate van betrokkenheid vanuit het bestuur en onder de docenten uiteen. In bepaalde gevallen is het vooral de schoolleiding die zich bezig houdt met de kwaliteitszorg. Voor een goed systeem van kwaliteitszorg is van belang dat in die gevallen het draagvlak ook onder de andere betrokkenen toeneemt.

Opvallend is overigens dat schoolleiders zelf vaak positiever over hun systeem van kwaliteitszorg zijn dan de inspectie. De onderzoekers geven aan dat deze discrepantie verklaard zou kunnen worden uit het feit dat een deel van de schoolleiders aangeeft nog niet voldoende op de hoogte te zijn van de indicatoren voor de kwaliteitszorg.

Ongeveer driekwart van de ondervraagde scholen heeft aangegeven de afgelopen periode ondersteuning gekregen te hebben op het vlak van de kwaliteitszorg. Ten aanzien van een eventueel nu nog bestaande ondersteuningsbehoefte geeft 72% van de ondervraagde scholen aan op dit moment geen behoefte meer te hebben aan verdere ondersteuning; een kwart van de scholen heeft deze behoefte wel. Zij denken hierbij niet zozeer aan algemene voorlichting (die fase is inmiddels voorbij) maar deze scholen ontvangen graag ondersteuning gericht op de uitvoering. Uit de enquête en casestudies kwam naar voren dat dan vooral aandacht nodig is voor trainingen voor docenten, ondersteuning bij het verwerken en analyseren van de gegevens en aan begeleiding en advies op maat voor de schoolleiding.

Aanbevelingen

In het onderzoeksrapport wordt een aantal aanbevelingen gedaan om de ontwikkeling van kwaliteitszorg verder te stimuleren. In het onderstaande worden de aanbevelingen weergegeven en aangegeven wat er mee gedaan wordt. De aanbevelingen leiden vooral tot activiteiten gericht op stimulering van de kwaliteitszorg door enerzijds de inspectie en anderzijds de VO-raad.

1. Vensters voor Verantwoording

Zoals opgemerkt door de onderzoekers kan van het project «Vensters voor Verantwoording» van de VO-raad een stimulerende werking uitgaan, ook als het gaat om de kwaliteitszorg. Scholen kunnen hier bijvoorbeeld direct aansluiten op de wijze waarop de leerling- en oudertevredenheid wordt vormgegeven en gepresenteerd. Bovendien kunnen alle gegevens gekoppeld worden aan een managementinformatiesysteem, waardoor er direct gestuurd kan worden met de informatie. De onderzoekers bevelen dan ook aan het project Vensters voor Verantwoording voort te zetten. Ik deel de wenselijkheid hiervan.

Ook de VO-raad is zich bewust van de waarde van het project Vensters voor Verantwoording en zet het derhalve voort. Inmiddels heeft een derde van de schoolbesturen haar scholen aangemeld voor deelname aan dit project. Na een pilot-fase kan nu worden gewerkt aan de landelijke uitrol. Al in schooljaar 2010–2011 kunnen de belanghebbenden van deze scholen de gegevens (prestaties) via het portal van Vensters voor Verantwoording online raadplegen.

2. (Peer)visitaties

Omdat sommige, met name kleine scholen, moeite hebben consequent aandacht te besteden aan de kwaliteitszorg signaleren de onderzoekers een behoefte om de (regionale) samenwerking op het vlak van de kwaliteitszorg te stimuleren. Via (peer)visitaties zouden deze scholen een impuls kunnen geven aan hun kwaliteitszorg. De onderzoekers geven aan hierbij een rol weggelegd te zien voor de VO-raad.

De VO-raad is bezig¹ audits en visitatienetwerken te ontwikkelen. Er zijn in het veld al de nodige vormen van visitatie-instrumenten en -netwerken beschikbaar. Vaak zijn die visitatienetwerken gericht op specifieke soorten van (bijzonder) onderwijs of op bepaalde regio's. Veel scholen (besturen) weten dan ook de weg te vinden naar deze vorm van ondersteuning. Ik acht het zinvol dat de VO-raad nogmaals het belang van het instrument visitatie benadrukt.

¹ De Taskforce Zeer Zwakke Scholen van de VO-raad werkt aan een visitatie-instrument. Dit instrument wordt in eerste instantie ontwikkeld voor de zzs maar zal ook breder inzetbaar zijn om de stand van zaken ten aanzien van de kwaliteit van de opbrengsten en het onderwijsleerproces op scholen in beeld te brengen.

3. Verdere ondersteuning kwaliteitszorg vanuit VO-raad

Een laatste aanbeveling gericht op de VO-raad betreft de specifieke aandacht voor bepaalde doelgroepen binnen de schoolorganisatie en specifieke onderdelen van de kwaliteitszorg. De VO-raad zou door middel van advies en training de scholen en besturen op deze punten moeten ondersteunen, aldus de onderzoekers.

Nu is de raad als vertegenwoordiger van de schoolbesturen in het voortgezet onderwijs de voor de hand liggende partij om het «erfgoed» van Q5 te beheren. De raad zorgt er dan ook voor dat de ontwikkelde instrumenten beschikbaar blijven. Daarnaast ontwikkelt de VO-raad een standaard voor kwaliteitszorg, die voor de hele sector voortgezet onderwijs bruikbaar zal zijn. Hieraan zullen specifieke, aan Q5 gerelateerde, instrumenten worden gekoppeld. Ik verwacht dat juist de scholen die tot nu toe nog wat achterblijven in de ontwikkeling van hun kwaliteitszorg met de standaard en de instrumenten op relatief eenvoudige wijze een systeem van kwaliteitszorg kunnen opzetten. De VO-raad zal dit verder stimuleren door hierover regionale bijeenkomsten en workshops te organiseren.

4. Helder inspectieoordeel

Een deel van de schoolleiders heeft aangegeven nog niet voldoende op de hoogte te zijn van de indicatoren van de inspectie op het vlak van de kwaliteitszorg. De onderzoekers bevelen de Inspectie van het Onderwijs daarom aan helderder te communiceren over de over de criteria (en de resultaten) aangaande de kwaliteitszorg.

De suggestie dat de scholen onvoldoende zicht hebben op de indicatoren is opmerkelijk aangezien scholen (bestuur en schoolleiding) zowel in de vorm van de website, mailings en bij een inspectiebezoek actief en goed worden geïnformeerd over de inhoud en vormgeving van het toezicht. Zo hebben alle VO-scholen bij de introductie van het meest actuele waarderingskader in het najaar van 2009 nog een heldere brochure ontvangen over de indicatoren van de inspectie, ook op het vlak van de kwaliteitszorg.

De onderzoekers geven daarnaast aan dat de schoolleiders veelal een ander idee hebben van de overall beoordeling van hun kwaliteitszorg door de inspectie. Zij bevelen daarom aan dat de inspectie na elk inspectiebezoek een overallscore voor het aspect kwaliteitszorg aangeven. Het weergeven van een overallscore voor de kwaliteitszorg sluit niet aan bij de vormgeving van het uiteindelijke inspectieoordeel. De inspectie geeft namelijk bij alle afzonderlijke indicatoren van het waarderingskader het oordeel weer en geeft geen eindoordeel (per aspect) aan. Uit de oordelen over de individuele indicatoren kan overigens wel een overall oordeel worden afgeleid. Ik vind het echter belangrijker dat de scholen (afdelingen) op basis van de gekozen weergave inzicht krijgen in welke elementen van de kwaliteitszorg voldoende dan wel onvoldoende scores. Daarmee is direct duidelijk op welke punten eventueel een verbeteractie nodig is.

5. Indicator kwaliteit burgerschapsonderwijs

Veel van de onderzochte scholen gaven aan dat zij de laatste indicator kwaliteitszorg uit het waarderingskader (over het burgerschapsonderwijs¹) niet vonden passen onder de noemer kwaliteitszorg. In het onderzoeksrapport wordt dan ook de aanbeveling gedaan deze indicator een andere plaats te geven in het waarderingskader. Het huidige waarderingskader (waarin deze indicator voor het eerst in deze vorm is opgenomen) is vorig jaar vastgesteld door de minister van Onderwijs. Zoals gebruikelijk is, is het veld vooraf over de inhoud van het

¹ De laatste indicator kwaliteitszorg uit het waarderingskader luidt: «De school draagt zorg voor de kwaliteit van het onderwijs gericht op bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit van de samenleving».

waarderingskader geraadpleegd. Deze indicator is dus in overleg met het veld onder de noemer «kwaliteitszorg» geplaatst. Bij de vaststelling van een volgend waarderingskader zou de plaatsing van de indicator opnieuw kunnen worden overwogen.

6. Waarderingskader als «keurslijf»

Een aantal scholen, op algemeen-bijzondere grondslag, geeft aan (bepaalde elementen van) het waarderingskader als rigide te ervaren. Zoals de onderzoekers aangeven is er in het waarderingskader al de nodige ruimte voor eigen keuzes van de school. De onderzoekers bevelen aan te investeren in de dialoog tussen de inspectie en deze scholen. In de praktijk is er al doorlopend contact tussen de scholen op algemeen-bijzondere grondslag en de inspectie. Dit overleg heeft het begrip over en weer zeker verbeterd. Deze vorm van overleg zal derhalve worden voortgezet.

7. Risicogericht toezicht handhaven

Uit het onderzoek komt naar voren dat een deel van de schoolbesturen/leiding de overgang naar het risicogerichte toezicht betreurt. Doordat de inspectie nu alleen maar langs komt als er sprake is van een signaal (risico), kan het betekenen dat een school maar eens in de vier jaar wordt bezocht door een inspecteur. Sommige schoolbesturen en schoolleiders hebben het idee hierdoor een belangrijke «sparring partner» te moeten missen. Er is nu niemand meer die hen geregeld bij de les houdt. Zij zijn daarmee vooral op het eigen bestuur, de eigen school en de eigen informatie aangewezen. De onderzoekers geven aan te vrezen dat door het wegvallen van de continue (externe) aandacht voor zaken als een kwaliteitszorgsysteem, ook de (intern gevoelde) druk om dit aspect goed op orde te hebben afneemt. Zij bevelen aan de directies van scholen meer steun van en contact met de inspectie te gunnen.

Ik deel de vrees van de onderzoekers, voor een nadelig effect van het risicogericht toezicht op de ontwikkeling van de kwaliteitszorg, niet. Integendeel. Op de eerste plaats omdat door het (deels) wegvallen van de kritische blik van de inspecteur, scholen juist nog meer genoodzaakt zijn hun kwaliteitszorg op orde te maken en houden. Alleen daarmee kunnen besturen en scholen zichzelf (en elkaar) bij de les houden. En op de tweede plaats, omdat de opbrengstenkaarten die jaarlijks verschijnen voldoende «sense of urgency» kunnen creëren als sprake is van achterblijvende opbrengsten.

Ten slotte

De ontwikkeling van de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs in de afgelopen jaren is positief. Met de ondersteuning zoals die door de VO-raad wordt geboden, en de aanhoudende aandacht voor het opbrengstgericht werken en de kwaliteitszorg vanuit de inspectie, heb ik er alle vertrouwen in dat de kwaliteitszorg in het voortgezet onderwijs zich de komende jaren verder op positieve wijze zal ontwikkelen. Mijn verwachting is dan ook dat de doelstelling (75% van alle VO-scholen scoort voldoende op het kwaliteitskenmerk kwaliteitszorg) nog voor het einde van het schooljaar 2011/2012 zal worden bereikt.

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