

DE STAAT VAN HET ONDERWIJS

Onderwijsverslag 2006/2007

Instellingen in 2006 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	6.929
Speciaal basisonderwijs	320
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	323
Voortgezet onderwijs	652
Be roepsonderwijs en volwasseneneducatie	61
Hoger beroepsonderwijs	41
Wetenschappelijk onderwijs	12

Bron: OCW (2007)

Personeelsleden in fte's x 1000 in 2006 (exclusief LNV)

Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs	113,8
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	17,8
Voortgezet onderwijs	83,9
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	37,0
Hoger beroepsonderwijs	24,5*
Wetenschappelijk onderwijs	36,9*

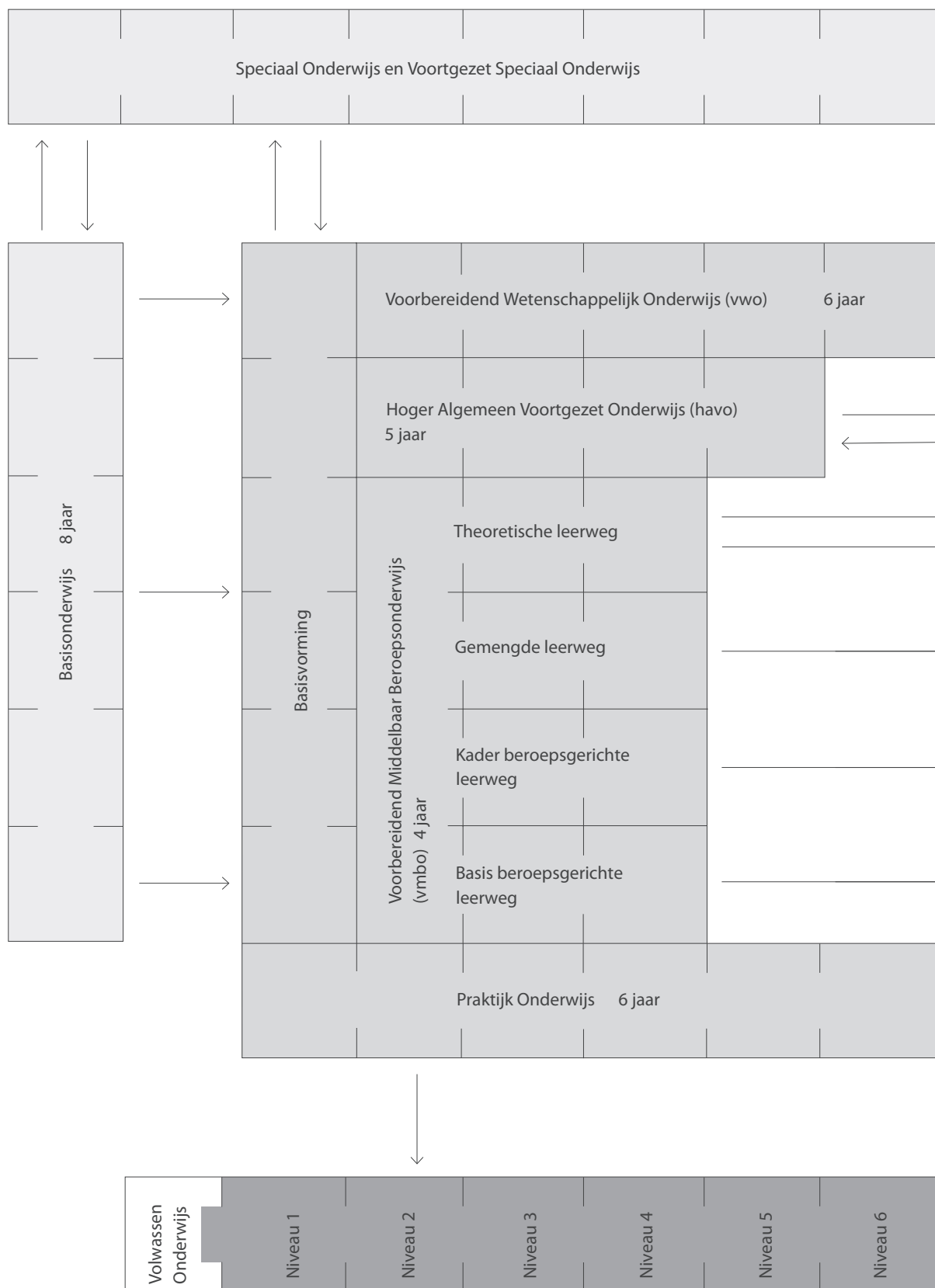
Bron: OCW (2007)

*Gegevens 2005.

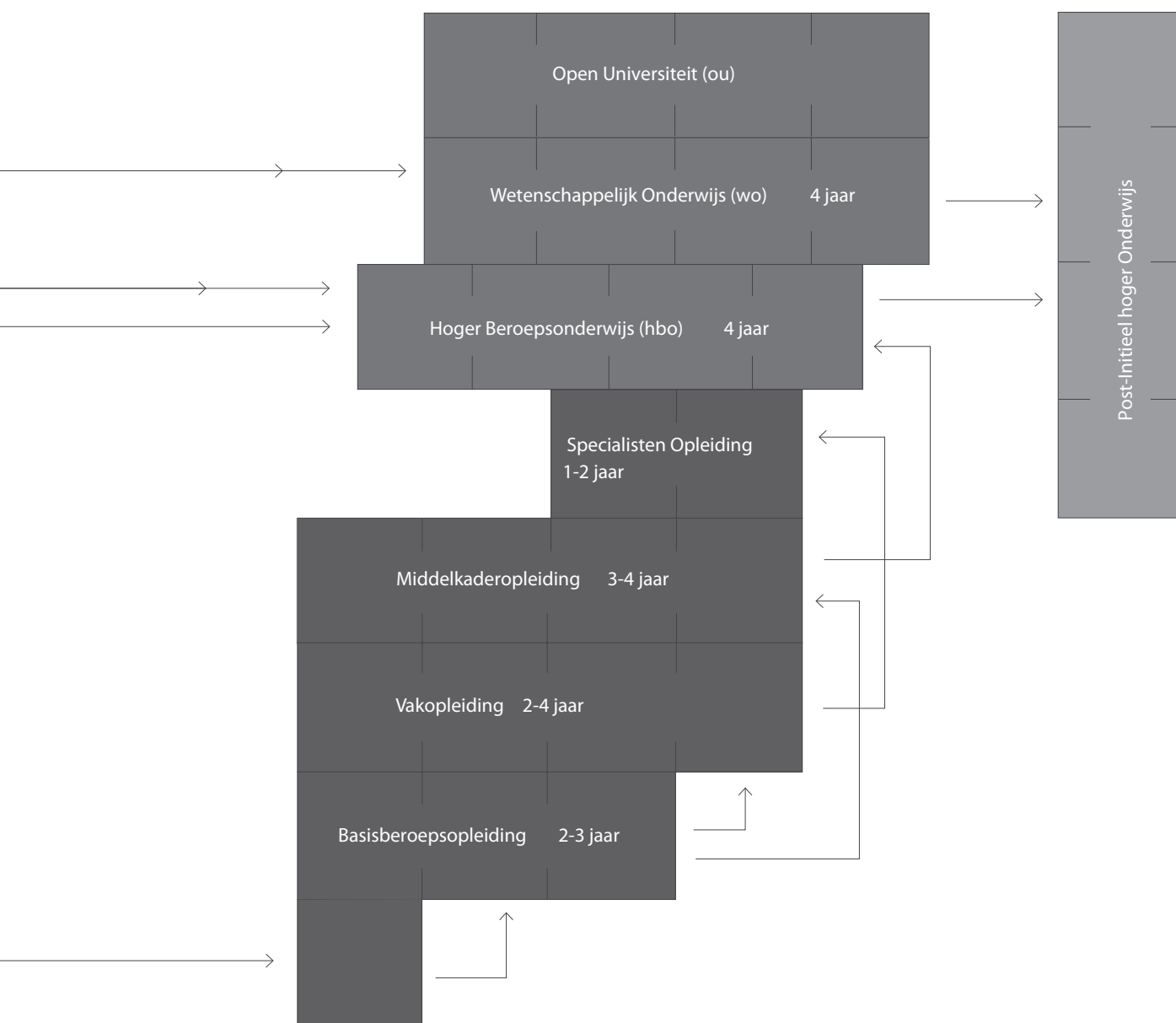
Leerlingen/ studenten x 1000 in 2006 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	1.548,6
Speciaal basisonderwijs	46,3
Speciaal onderwijs	36,2
Voortgezet speciaal onderwijs	27,2
Voortgezet onderwijs (exclusief zorg)	797,4
Lwoo, praktijkonderwijs	112,1
Middelbaar beroepsonderwijs	465,9
Volwasseneneducatie	142,0
Hoger beroepsonderwijs	357,3
Wetenschappelijk onderwijs (ingeschreven wo inclusief extraneï en auditoren)	201,8

Bron: OCW (2007)



Het Nederlands onderwijsstelsel



- 1 Basisonderwijs
- 2 De schoolsoorten vwo, havo, vmbo en praktijkonderwijs behoren tot het voortgezet onderwijs.
- 3 Volwassenenonderwijs kent vier soorten opleidingen: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), Nederlands als tweede taal (NT2), breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid. Deze opleidingen worden niet op alle niveaus aangeboden.
- 4 De Open Universiteit, het wetenschappelijk onderwijs en het hoger beroepsonderwijs behoren tot het hoger onderwijs.
- 5 Specialistenopleiding, middenkaderopleiding, vakopleiding, basisberoepsopleiding en assistentopleiding behoren tot het middelbaar beroepsonderwijs.
- 6 Post-initieel hoger onderwijs

Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Hierbij bied ik u het verslag aan over de staat van het Nederlandse onderwijs,
zoals bedoeld in de Grondwet ex artikel 23 lid 8, en overeenkomstig artikel 3 van de
ministeriële Regeling Inspectie van het Onderwijs d.d. 22 april 2003.

De inspecteur-generaal van het Onderwijs,

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of connected loops and a final horizontal stroke, positioned above a solid horizontal line.

Mevrouw drs. A.S. Roeters
Utrecht, mei 2008

Leeswijzer voor de staat van het landbouwonderwijs

Het landbouwonderwijs ('groen' onderwijs) valt onder de verantwoording van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De Inspectie van het Onderwijs voert het toezicht uit op de twaalf agrarische opleidingscentra (aoc's), waarin het vmbo- en het mbo-onderwijs wordt gegeven en op 39 vmbo-afdelingen landbouw en natuurlijke omgeving van scholengemeenschappen. Het onderwijs van de twaalf aoc's wordt gegeven op 74 vmbo-locaties en 61 mbo-locaties. Verder heeft de inspectie toezicht op het Innovatie en Praktijkcentrum (IPC), waar onderwijs wordt verzorgd met behulp van kostbare materialen: dieren, machines en/of specialistische kennis. Het hoger agrarisch onderwijs wordt verzorgd door zes agrarische hogescholen, waaronder de lerarenopleiding STOAS. Het wetenschappelijk onderwijs is ondergebracht bij Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR).

Het toezicht op het 'groen' onderwijs wordt op dezelfde wijze vormgegeven als het overige onderwijs. Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van LNV voor het 'groene' onderwijs is er voor gekozen om de ontwikkelingen van het landbouwonderwijs op een herkenbare wijze te integreren in dit Onderwijsverslag. In de hoofdstukken 4, 6 en 7 wordt aandacht besteed aan het 'groen' onderwijs.

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

HOOFDSTUK 1	DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS	6
1.1	Basisvaardigheden	8
1.2	Voortijdig schoolverlaten	12
1.3	Leraren maken het verschil	16
1.4	Scholen met risico's	18
1.5	Onderwijstijd	20
1.6	Besluit	20

VERANTWOORDING EN RISICO'S

HOOFDSTUK 2	VERANTWOORDING EN RISICO'S	22
2.1	Scholen in het basisonderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen	27
2.2	Schoolbesturen in het basisonderwijs en de risico's voor leerlingen	32
2.3	Scholen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen	34
2.4	Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor leerlingen	41

HET ONDERWIJS IN SECTOREN

HOOFDSTUK 3	PRIMAIR ONDERWIJS	44
3.1	Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs	47
3.2	Vergelijking van bestandsopnames basisonderwijs	49
3.3	Techniek in het basisonderwijs	56
3.4	Zeer zwakke basisscholen	56
3.5	Het speciaal basisonderwijs	59
3.6	Voor- en vroegschoolse educatie in de vier grote steden	63
HOOFDSTUK 4	VOORTGEZET ONDERWIJS	68
4.1	Ontwikkelingen in de kwaliteit van het voortgezet onderwijs	71
4.2	Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden	72
4.3	De financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs	86
HOOFDSTUK 5	SPECIAAL ONDERWIJS	88
5.1	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs	90
5.2	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 3 en het regulier onderwijs	96
5.3	De kwaliteit van het onderwijs in de justitiële jeugdinrichtingen in relatie met de veiligheid	97
HOOFDSTUK 6	BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE	100
6.1	De kwaliteit van instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	104
6.2	Voortijdig schoolverlaten	108
6.3	De kwaliteit van het primair proces	109
6.4	De kwaliteit van examens	113
6.5	De kenniscentra als brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt	115

6.6	De ontwikkeling van bestuurlijk vermogen	116
6.7	Groen mbo	120
HOOFDSTUK 7	HOGER ONDERWIJS	124
7.1	Prestaties van het stelsel	127
7.2	Feiten en cijfers	128
7.3	De kwaliteit van opleidingen	129
7.4	Lerarenopleidingen	132
7.5	Groen hoger onderwijs	136
7.6	Kwaliteit van aspecten van het stelsel	137
7.7	Toegankelijkheid voor allochtone studenten	142
HOOFDSTUK 8	ONDERWIJS IN HET BUITENLAND	144
HOOFDSTUK 9	NIET-BEKOSTIGD ONDERWIJS	150
9.1	B3-scholen	152
9.2	Particuliere exameninstellingen	154

HET ONDERWIJS IN THEMA'S

HOOFDSTUK 10	DE PRESTATIES VAN LEERLINGEN IN DE BASISVAARDIGHEDEN	160
10.1	Prestaties in lezen en taal	166
10.2	Prestaties in rekenen/wiskunde	173
10.3	Basisscholen waar veel leerlingen zwakke basisvaardigheden hebben	175
10.4	Referentieniveaus, minimumdoelen en leerstandaarden	176
HOOFDSTUK 11	DOORSTROOM EN UITVAL	178
11.1	Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs	181
11.2	Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs	185
11.3	Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs	189
11.4	Voortijdig schoolverlaten en de beroepskolom	193
11.5	Uitval en rendement in het hoger onderwijs	198
HOOFDSTUK 12	SOCIALE VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE	202
12.1	Sociale veiligheid	205
12.2	Sociale cohesie	219
HOOFDSTUK 13	HET PERSONEELSBELEID IN HET BASISONDERWIJS EN VOORTGEZET ONDERWIJS	232
HOOFDSTUK 14	NALEVING VAN DE ONDERWIJSTIJD	240
14.1	Primair onderwijs	242
14.2	Voortgezet onderwijs	244
14.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	246
HOOFDSTUK 15	NALEVING WET- EN REGELGEVING IN HET HOGER ONDERWIJS	248
	Literatuur	252
	Afkortingen	
	Trefwoorden	263

HOOFDSTUK 1

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

1.1	Basisvaardigheden	8
1.2	Voortijdig schoolverlaten	12
1.3	Leraren maken het verschil	16
1.4	Scholen met risico's	18
1.5	Onderwijstijd	20
1.6	Besluit	20

1 De staat van het onderwijs

Meer zicht op oorzaken In het Onderwijsverslag 2005/2006 vroeg de inspectie aandacht voor specifieke problemen over de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. In de periode 2006/2007, waarover dit Onderwijsverslag rapporteert, heeft verder onderzoek op dit terrein plaatsgevonden. Daardoor is meer zicht gekomen op de oorzaken van deze problemen, die de afgelopen tijd op een toenemende publieke belangstelling mochten rekenen.

Kwaliteit voldoende De inspectie constateert dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs op de meeste onderwijsinstellingen beslist voldoende te noemen is. Toch spreekt de inspectie, net als vorig jaar, haar zorg uit over:

- het groeiend aantal leerlingen van wie de basisvaardigheden (taal en rekenen) ontoereikend is om goed in onze samenleving te kunnen functioneren;
- de uitval van leerlingen en studenten uit het onderwijs (voortijdig schoolverlaten);
- zwakke en zeer zwakke scholen, waar de prestaties zwak zijn en leerlingen een verhoogd risico lopen op problemen in hun schoolloopbaan;
- de handhaving van de wettelijke onderwijstijd.

Elk van deze punten komt in dit hoofdstuk aan de orde. De inspectie stelt vast dat op niet alle scholen evenveel aandacht wordt besteed aan leerlingen met specifieke achterstanden en aan leerlingen die dreigen uit te vallen. Als leraren zich daarop richten, blijken meer leerlingen voor het onderwijs behouden te blijven en een hoger niveau in rekenen en taal te bereiken. Voor zwakke en zeer zwakke scholen vormt dit de komende tijd de belangrijkste uitdaging.

1.1 Basisvaardigheden

Niet alle mogelijkheden worden benut De ontoereikende prestaties op het gebied van rekenen en taal, waarover de inspectie de afgelopen jaren steeds rapporteerde, zijn bevestigd door recente internationale studies onder Nederlandse negen- en vijftienjarigen. Hoewel de achtergrond van leerlingen grote invloed heeft op het niveau dat ze voor basisvaardigheden kunnen bereiken, benutten scholen en hun besturen niet alle mogelijkheden om deze problemen aan te pakken.

Risico's in de schoolloopbaan Problemen met basisvaardigheden doen zich allereerst voor op scholen waar de schoolloopbaan van leerlingen risico's kent. Op 5 procent van de basisscholen zijn de opbrengsten aan het eind zeer zwak en op bijna 10 procent blijven de prestaties van grote groepen leerlingen ver achter bij hun leeftijdgenoten. In het voortgezet onderwijs liggen de gemiddelde cijfers op het centraal examen op 6 procent van de scholen onder de zes.

1.1.1 Structurele manco's

Dat het aantal leerlingen met ontoereikende basisvaardigheden toeneemt, heeft echter niet alleen met risicoscholen te maken, maar ook met structurele manco's in zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs.

Onderwijs afstemmen op verschillen tussen leerlingen Een belangrijke oorzaak voor het aantal zwakke lezers ligt in het feit dat veel onderwijsgevers in het basisonderwijs problemen hebben om hun onderwijs af te stemmen op de verschillen tussen leerlingen en om voldoende zorg te bieden aan zwakke en achterblijvende leerlingen. Terwijl de inspectie dit al meer dan tien jaar geleden als de achilleshiel van het basisonderwijs beschouwde, is op dit vlak de afgelopen jaren onvoldoende vooruitgang geboekt.

Scholen met en zonder zwakke leerlingen Recentelijk heeft de inspectie nog weer eens specifiek onderzocht waar scholen met en zonder zwakke leerlingen in verschillen. Basisscholen zonder zwak presterende leerlingen blijken zich op verschillende punten te onderscheiden. Ze zijn beter in het toetsen en analyseren van de leervorderingen en in het vaststellen van de behoeften van zwakke leerlingen. Ze dragen er zorg voor dat bepaalde minimumdoelen ook daadwerkelijk door zwakke leerlingen bereikt worden. Ze geven extra feedback en hulp aan zwakke leerlingen en activeren hun betrokkenheid door een variatie aan werkvormen aan te bieden.

Daling in de kwaliteit van de instructie Zwak presteren op basisvaardigheden kan evenwel niet geheel op het conto van het basisonderwijs geschreven worden. De kwaliteit van het voortgezet onderwijs is op een aantal cruciale punten aan het afnemen en stagneert in andere opzichten. Over een reeks van jaren valt een geleidelijke daling te signaleren in het efficiënt gebruik van de onderwijstijd. Ten opzichte van 2001 is er meer uitval van geplande onderwijsactiviteiten en wordt er door leerlingen meer ongeoorloofd verzuimd. Ook in de kwaliteit van de instructie zien we sindsdien een geleidelijke daling. De taakgerichtheid is afgenomen, er wordt minder duidelijk uitgelegd en leerlingen krijgen minder werkvormen aangeboden die hen activeren. Daarbij vertoont de kwaliteit van de zorg en begeleiding van zwakke leerlingen stagnatie.

Uit onderzoek van de inspectie bij 72 scholen met vmbo bleek het volgende:

- Op de helft van de scholen met een kader- of basisberoepsgerichte leerweg hebben de leraren Nederlands bij de start van het schooljaar geen zicht op de taalprestaties die hun leerlingen in het basisonderwijs bereikten, terwijl zo'n overzicht op school wel beschikbaar is.
- 70 procent van de onderzochte vmbo-scholen legt niet vast welk niveau de leerlingen aan het eind van het tweede leerjaar moeten bereiken en toetst dat ook niet.
- Op driekwart van de onderzochte vmbo-scholen is geen structurele en herkenbare aanpak van taalachterstanden vastgelegd.

1.1.2 Data-driven teaching

Geen systematische evaluatie van opbrengsten Een belangrijk punt bij de problematiek van de basisvaardigheden is dat opbrengsten en onderwijsleerprocessen door scholen te weinig systematisch geëvalueerd worden: op ruim 60 procent van de basisscholen en de scholen voor voortgezet onderwijs is die praktijk allerm minst gemeengoed. Dat maakt het voor scholen moeilijk om sturing te geven aan de kwaliteit van hun onderwijs. Voor schoolbesturen geldt dat in nog sterkere mate: minder dan 5 procent van de besturen die meer scholen onder hun gezag hebben, beschikt over evaluatiegegevens over de opbrengsten en onderwijsleerprocessen van al hun scholen. Voor de besturen die slechts één school onder hun gezag hebben, geldt dit voor één op de

zes besturen. Daardoor zijn deze besturen niet in staat om na te gaan of alle leerlingen op hun scholen voldoende leren en of hun scholen voor de leerlingen voldoende toegevoegde waarde hebben.

Analyse van de leerprestaties Inmiddels zijn nogal wat onderzoeksresultaten beschikbaar waaruit blijkt dat zogenoemd 'data-driven-teaching' hier uitkomst kan bieden. Soms wordt in dit verband over 'de leraar als onderzoeker' gesproken of over 'evaluatie voor het onderwijs', in tegenstelling tot 'evaluatie van het onderwijs'. In alle gevallen gaat het er om te starten met een analyse van de leerprestaties van de leerlingen en met het analyseren van de behoeften van 'opvallende' leerlingen. Daarvoor dient met landelijk genormeerde toetsen te worden gewerkt, omdat anders niet te bepalen is welke leerlingen voor of achter liggen bij leeftijdgenoten elders in het land. De volgende stap is systematisch hulp te bieden aan leerlingen die dat nodig hebben: dat gebeurt door het aanbod in didactisch opzicht zodanig aan te passen dat ook zij de minimumdoelen van het schooljaar kunnen bereiken. Daarbij is het verlagen van de minimumdoelen niet aan de orde: het gaat er juist om dat deze leerlingen extra didactische hulp krijgen, bij voorkeur in de eigen klas, van de eigen leraar.

Instructie Vaak wordt 'preteaching' en 'reteaching' bepleit: zwakke leerlingen worden dan vlak voor de les even apart genomen en krijgen een 'preview' op wat er in de les aan de orde komt. Na de instructie, bijvoorbeeld tijdens de verwerking van de leerstof, gebeurt hetzelfde om na te gaan of de leerstof inderdaad is begrepen. Zo niet, dan volgt extra uitleg voor deze groep. Verder zijn uitbreiding van de leertijd en systematische feedback aan zwakke leerlingen belangrijk. Het vasthouden van de betrokkenheid bij de les door een goede variatie in de verwerking van de leerstof is zeer belangrijk. Dit geldt ook voor het evalueren van de hulp aan de zwakke leerlingen en het zonodig bijstellen van de aanpak van deze leerlingen.

Schoolverbeteringsprojecten Over data-driven-teaching zijn verschillende populair-wetenschappelijke publicaties verschenen. Deze vorm van onderwijs vormt de basis voor enkele Nederlandse schoolverbeteringsprojecten, waarin de prestaties van zwakke leerlingen opvallend verbeterd zijn. Zo leidden interventies in het BOV-project voor technisch lezen tot een daling van het percentage zwakke leerlingen in groep 3 van bijna 22 procent naar nog geen 5 procent. Bij de start van het LISBO-project, in het speciaal basisonderwijs uitgevoerd, bereikte slechts 6 procent van de leerlingen het leesniveau AVI 9. Twee jaar later, aan het eind van het project, lag dat op 65 procent. In het HARD-project nam het aantal leerlingen met leesproblemen af tot 6 procent. In het KRW-project kwam het aantal zwakke rekenaars in de experimentele groep op minder dan 1 procent, terwijl het aantal zwakke rekenaars in de controlegroep meer dan verdubbelde. De scholen die deelnamen aan het SOP-project waren eerder door de inspectie als zeer zwak betiteld. De meeste slaagden er met behulp van dit project in om van deze kwalificatie af te komen.

1.1.3 Leerstandaarden en verplichte toetsing

Minimaal niveau van leerlingen Het niveau van de lees- en rekenprestaties van de zwakste leerlingen geeft stof tot nadenken over minimumdoelen, leerstandaarden en referentieniveaus. Wie het toetsmateriaal overziet waarmee scholen de leesprestaties van hun leerlingen vaststellen, komt al snel tot de conclusie dat er veel goede toetsen zijn,

maar dat de normen nogal wisselen. Ook bij veel gebruikte toetsen stammen ze veelal nog uit de vorige eeuw. Verder kan de groep leerlingen die aan een toets deelneemt, sterk verschillen. Daardoor is het voor leraren en scholen moeilijk om een duidelijk punt te vinden waarop ze met hun leerlingen moeten mikken. In het Onderwijsverslag 2005/2006 stelde de inspectie dat leraren in zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs geholpen zouden zijn wanneer ze meer duidelijkheid hadden over het minimale niveau dat van leerlingen op het gebied van lees- en rekenvaardigheden te verwachten valt. Zowel voor lezen als rekenen zijn dan immers minimumdoelen te formuleren voor diverse leeftijdsgroepen.

Vastleggen wat leerlingen moeten kennen en kunnen Het kabinet is dat inmiddels ook van plan en heeft daartoe in de kwaliteitsagenda's opgenomen dat in 2009 helder moet zijn vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. Ook voor het voortgezet onderwijs wil het kabinet duidelijk expliciteren welk niveau de leerlingen moeten bereiken. Deze minimumdoelen zouden zo geformuleerd moeten worden dat in principe elke leerling met een normale intelligentie op elke school alle minimumdoelen zou moeten kunnen bereiken. Daarbij is van belang dat alle scholen expliciet gevraagd wordt te toetsen of alle leerlingen met een normale intelligentie deze minimumdoelen ook bereiken. Dat is voor schoolbesturen en de inspectie een belangrijk middel om erop toe te kunnen zien dat de basiskwaliteit van het onderwijs gegarandeerd is en blijft.

Toetsresultaten Uiteraard is het niet voldoende om uitsluitend de minimumdoelen aan de onderkant te borgen. Het gaat immers ook om de prestaties van goede leerlingen. Alle leerlingen moeten voldoende geleerd hebben en scholen moeten voor elke leerling toegevoegde waarde hebben. Daarom is de inspectie er voorstander van om (zoals in Engeland) voor alle leerlingen op negen-, twaalf- en vijftienjarige leeftijd te beschikken over gestandaardiseerde toetsresultaten. Daarmee kunnen scholen vaststellen of zij voldoende toegevoegde waarde voor hun leerlingen hebben. Bovendien kan daarmee ook grip gehouden worden op de ontwikkeling van de basisvaardigheden.

1.1.4 Het bepalen van opbrengsten

De kwaliteit van het onderwijs wordt in toenemende mate beoordeeld aan de hand van informatie die scholen zelf verstrekken over hun opbrengsten. Dit brengt risico's met zich mee.

Deelname aan toetsen Basisscholen zijn momenteel niet verplicht om landelijk genormeerde toetsen af te nemen. Bijna honderd scholen doen dat dan ook niet. Daardoor zijn ze niet in staat hun opbrengsten te verantwoorden. Verder houdt ongeveer 6 procent van de basisscholen zich bij de toetsafnames niet goed aan de handleiding. Hoewel het vaak om kleinigheden gaat, beïnvloedt dit soms toch de uitkomsten. Het bepalen van opbrengsten wordt nog bemoeilijkt doordat sommige basisscholen niet alle leerlingen aan de toetsen laten deelnemen. Scholen kunnen daar overigens goede redenen voor hebben: allochtone leerlingen kunnen bijvoorbeeld nog te kort in Nederland zijn om een toets te kunnen lezen en begrijpen. Dat kan ook gelden voor leerlingen die naar het praktijkonderwijs gaan. Maar het ligt anders voor leerlingen die na het basisonderwijs in het voortgezet onderwijs leerwegondersteuning zullen ontvangen. Zij worden geacht wél aan de toets deel te nemen en kunnen zonodig speciaal aangepast toetsmateriaal

krijgen. Bijna een kwart van de basisscholen laat deze leerlingen echter helemaal niet aan een (aangepaste) eindtoets deelnemen. En dan is er nog het verschijnsel ziekte. Op bijna 16 procent van de basisscholen blijkt een of meer leerlingen tijdens de toetsafname ziek te zijn. Hoewel er voor zieke leerlingen herafnames bestaan, wordt deze mogelijkheid lang niet altijd door basisscholen gebruikt. Ten slotte zijn op nog eens 5 procent van de basisscholen een of meer leerlingen tijdens de toetsafname om een andere reden afwezig.

Maatregelen Een relatief nieuw verschijnsel is dat scholen leerlingen weliswaar toetsen, maar bij hun verantwoording niet de resultaten van alle getoetste leerlingen meetellen. In 2003/2004 was dat op ruim 30 procent van de basisscholen het geval. In het schooljaar 2005/2006 was dit percentage al opgelopen tot bijna 40 procent. De inspectie heeft inmiddels maatregelen getroffen om in haar eigen oordeel over de opbrengsten van deze scholen deze leerlingen wel mee te tellen.

Examencijfers Ook in het voortgezet onderwijs doen zich problemen voor bij het bepalen van de opbrengsten. Het examen in het voortgezet onderwijs bestaat uit twee componenten:

- een schoolexamen, waarvoor de school zelf volledig verantwoordelijk is;
- een centraal examen, waarvoor Cito en Cevo verantwoordelijk zijn en dat elk jaar voor alle scholen gelijk is.

De examenprestatie van leerlingen is het gemiddelde van beide componenten. Door de wettelijke vrijheid van scholen om het schoolexamen naar eigen inzicht in te richten, kan rechtsongelijkheid tussen leerlingen van verschillende scholen ontstaan. Daarom beoordeelt de inspectie de verschillen in becijfering tussen het schoolexamen en het centraal examen en spreekt scholen in voorkomende gevallen hierop aan.

Sinds 2007 vormt de discrepantie tussen het schoolexamencijfer en centraal examencijfer een van de elementen waarmee de opbrengsten van scholen worden vergeleken en beoordeeld. Over de verschillen in becijfering verschenen diverse publicaties: De Lange en Dronkers (2007) en twee publicaties van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2007f; 2007g). Het blijkt dat op respectievelijk 13, 10 en 28 procent van de reguliere scholen voor vmbo-gt, havo en vwo het verschil tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen gemiddeld tussen een half en een heel punt ligt. Op nog eens 1 procent van de scholen voor vmbo-gt en havo en op 2 procent van de vwo-scholen is deze discrepantie gemiddeld over drie jaar meer dan een heel punt.

Kwaliteitsborging In het licht van een betere kwaliteitsborging, een rechtsgelijke behandeling van leerlingen en vertrouwen in het systeem van examinering staat dit onderwerp op de kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs. Uitgangspunt is dat het verschil tussen de cijfers van het schoolexamen en van het centraal examen gemiddeld niet meer bedraagt dan een half punt.

1.2 Voortijdig schoolverlaten

Uitval van leerlingen en deelnemers Een tweede punt van zorg is de hoge uitval van leerlingen en studenten uit het onderwijs. Er zijn internationaal diverse definities

van 'uitvallende' leerlingen en studenten in omloop. In het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs spreekt de inspectie van voortijdig schoolverlaten als leerlingen het onderwijs verlaten hebben zonder een mbo-2-, havo- of vwo-diploma. In deze (Europese) definitie worden dus ook leerlingen die hun vmbo-diploma gehaald hebben, maar niet zijn doorgegaan naar het middelbaar beroepsonderwijs, tot voortijdig schoolverlaters gerekend. In het hoger onderwijs is sprake van uitval wanneer studenten zijn gestopt met de opleiding waaraan ze waren begonnen of met een andere opleiding waarnaar ze zijn overgestapt.

Diploma Van de 1,3 miljoen jongeren die in het schooljaar 2004/2005 nog in het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs of het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo) zaten, bleken er op 1 oktober 2005 zo'n 60.500 het onderwijs verlaten te hebben zonder een mbo-2-, havo- of vwo-diploma. Het cijfer voor het schooljaar 2005/2006 ligt op 54.100 en het voorlopige cijfer voor het schooljaar 2006/2007 ligt op 53.100. De ervaring leert dat een deel van de voortijdig schoolverlaters in de volgende jaren toch weer naar school gaat. De meeste voortijdig schoolverlaters worden aangetroffen in de agglomeraties Amsterdam, Haaglanden en Rijnmond en in Midden-Brabant en Zuid-Limburg. Van de niet-westerse allochtonen verlaat meer dan 7 procent het onderwijs voortijdig. Dat is twee keer zo hoog dan bij autochtone jongeren. Bijna twee derde van de voortijdig schoolverlaters heeft een of twee keer een schooljaar gedoubleerd of is afgestroomd naar een andere onderwijssoort.

Startkwalificatie Bijna een vijfde van de voortijdig schoolverlaters verliet het voortgezet onderwijs zelfs zonder een vmbo-diploma. Een op de acht voortijdig schoolverlaters verlaat het voortgezet onderwijs na het bereiken van het vmbo-diploma. De overige 69 procent heeft het middelbaar beroepsonderwijs of het vavo verlaten zonder een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt te behalen.

1.2.1 Voortgezet onderwijs

Te veel schoolverlaters Op 1 oktober 2006 hebben weer ongeveer tienduizend jongeren zonder diploma (dus ook geen vmbo-diploma) het voortgezet onderwijs verlaten. Bijna 40 procent van hen vertrok al in de eerste jaren, nog eens bijna 30 procent verliet voortijdig de basis- of de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. De overige 30 procent heeft de theoretische (of gemengde) leerweg van het vmbo, het havo of het vwo verlaten. Dit aantal is veel te groot.

Verbetering Onder voortijdig schoolverlaters treft men veel leerlingen uit culturele minderheden; velen hebben al eens een jaar gedoubleerd. De inspectie stelt vast dat er op scholen waar voortijdig schoolverlaten plaatsvindt, ontegenzeggelijk meer aan tijdmanagement en veiligheidsbeleid is gedaan dan op overige scholen. Nog duidelijk verbetering is te boeken in de kwaliteit van het leerstofaanbod en de zorg voor zwakke leerlingen. Scholen kunnen de leerstof beter afstemmen op de exameneisen en vooral ook op de onderwijsbehoeften van deze leerlingen. Ze kunnen verder meer zorg besteden aan het borgen van de kwaliteit van het onderwijsleerproces en aan een schoolklimaat dat zich kenmerkt door wederzijds respect. Ook de kwaliteit van de toetsing kan op deze scholen beslist beter geborgd worden en dat geldt ook voor het betrekken van de ouders bij de school.

1.2.2 Middelbaar beroepsonderwijs

Minder voortijdig schoolverlaters? In het schooljaar 2005/2006 verlieten 36.300 jongeren het bekostigd middelbaar beroepsonderwijs zonder startkwalificatie. Dat is 9 procent van het aantal ingeschreven deelnemers. In 2004 ging het om een kleine 41.000 deelnemers. Deze getallen zijn helaas niet goed vergelijkbaar, omdat de telling voor 2004/2005 nog niet volledig was en daarom geschat is. Toch zijn er aanwijzingen dat het voortijdig schoolverlaten aan het verminderen is.

Grote verschillen tussen deelnemers Het hoogste percentage voortijdig schoolverlaters wordt in de sectoren techniek en economie aangetroffen, het laagste in de sectoren landbouw en zorg en welzijn. Er blijken grote verschillen te zijn tussen instellingen. Hierbij moet wel aangetekend worden dat instellingen met een grotere toegankelijkheid voor allochtone deelnemers, deelnemers uit sociaal zwakke groepen en deelnemers met een lagere vooropleiding ook meer uitvallers kennen. Daarnaast is het voor zorgleerlingen lastig om tijdig een geschikte plaats voor de beroepspraktijkvorming te vinden. Daardoor komt de opleiding van deze leerlingen in gevaar. Intensivering van de waarborgen rondom de beroepspraktijkvorming kan mogelijke uitval voorkomen. Desalniettemin scoren instellingen met veel voortijdig schoolverlaten vaak lager op het kwaliteitsaspect trajectbegeleiding. Hieronder vallen intake/assessment, keuzebegeleiding, begeleiding bij leerproblemen, persoonlijke problemen en sociale problemen. Intensiteit van begeleiding vergroot de waarschijnlijkheid dat problemen tijdig worden gesignaleerd, zodat uitvallen nog te voorkomen is.

1.2.3 Melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten

Onduidelijke en complexe wet- en regelgeving Ook alert en snel optreden zijn van grote invloed op het voorkomen van definitief schoolverlaten. Meldingen vanuit het middelbaar beroepsonderwijs aan de leerplichtambtenaar, de regionale meld- en coördinatiecentra (RMC's) en aan de Informatie Beheer Groep blijken echter in veel gevallen niet consequent en niet tijdig plaats te vinden. Vaak hebben ze een puur administratief karakter, waarbij het ontbreekt aan inhoudelijke informatie bij de melding. Dit maakt het voor de leerplichtambtenaar en de RMC's moeilijker om adequaat hulp te verlenen. In de instellingen weet men vaak niet dat leerplichtigen bij de leerplichtambtenaar gemeld moeten worden. Waar leerplichtambtenaren en RMC's samenwerken, verlopen de meldingen doorgaans beter. Een belangrijk obstakel in de structuur rondom de meldingen verzuim en voortijdig schoolverlaten blijkt de onduidelijke en complexe wet- en regelgeving te zijn. Er bestaan zeven wetten waarin artikelen zijn opgenomen rondom het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten:

- RMC-wet;
- Leerplichtwet;
- Wet op het Voortgezet Onderwijs;
- Wet Educatie en Beroepsonderwijs;
- Wet op de Expertisecentra;
- Wet Studiefinanciering 2000;
- Wet Tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten.

In elke wet zijn verschillende meldingsplichten met diverse termijnen opgenomen. Soms maken scholen keuzes, soms zijn de verschillende regels niet bekend.

1.2.4 Ontbrekende schakels in de keten

Melden van voortijdig schoolverlaten Er blijken in het proces rondom meldingen van voortijdig schoolverlaten schakels te ontbreken in de keten van betrokken instellingen. In de eerste plaats hebben onderwijsinstellingen hun administratieve processen (en soms ook de bijbehorende automatisering) niet altijd op orde. Dat kan ook gelden voor de leerplichtambtenaren en RMC's, die nogal eens met verschillende soorten (automatiserings)systemen werken, waardoor de manier van bevragen bij scholen en instellingen uiteenloopt. Verder blijkt ook de afhandeling van meldingen verschillend te worden aangepakt.

Keten verbeteren In de gehele keten krijgt melden en terugrapporteren onvoldoende prioriteit. Scholen en instellingen houden absenties niet overal nauwlettend bij. Er wordt meer energie gestoken in zorg aan leerlingen/deelnemers dan aan melding en doorverwijzing. Bij leerplichtambtenaren, regionale meldcentra en de Informatie Beheer Groep ontbreekt het niet alleen aan consequent bevragen, maar vooral ook aan terugrapporteren over vervolgacties. Daardoor vragen scholen en instellingen zich af welk nut de melding heeft gehad. Ontbrekende, onvolledige of niet tijdige melding van verzuim of schoolverlaten betekent dat deze jongeren minder snel op te sporen zijn en teruggeleid kunnen worden naar het onderwijs. Het kabinet heeft in de kwaliteitsagenda voor het voortgezet onderwijs een aantal maatregelen opgenomen om de ketenstructuur te verbeteren.

1.2.5 De toegankelijkheid van het hoger onderwijs

Aantal hoger opgeleiden groeit Het aantal hoger opgeleiden in de Nederlandse bevolking groeit. Had in 1991 18 procent van de 25- tot 75-jarigen een afgeronde opleiding in het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs, in 2005 was dat 27 procent. In 2007 is dit volgens onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) nog weer uitgelopen tot 28 procent. Ook het afgelopen jaar is het hoger onderwijs weer voor meer jongeren toegankelijk geworden. Dat komt onder andere doordat meer leerlingen voor het havo- en vwo-diploma slagen. De deelname van allochtone studenten aan het hoger onderwijs blijft nog altijd achter. Ruim de helft van de autochtone jongeren volgt hoger onderwijs, tegen slechts een derde van de Turkse en Marokkaanse jongeren. Ook de deelname aan bèta- en techniekopleidingen stijgt te weinig om aan de ambities van de Nederlandse kenniseconomie te kunnen voldoen.

Uitval De hogere deelname aan het hoger onderwijs wordt echter overschaduwd door de uitval van studenten. Van de studenten in het hoger onderwijs die in 2004 zijn gestart met hun opleiding, volgde na twee jaar nog slechts ruim de helft dezelfde opleiding aan dezelfde instelling. Ongeveer een op de vijf studenten switcht (van opleiding/instelling) of begint na afwezigheid van meer dan een jaar opnieuw. Bijna een kwart van de eerstejaars studenten in het hoger beroepsonderwijs en 22 procent van de eerstejaars in het wetenschappelijk onderwijs is na twee jaar met de oorspronkelijke opleiding of met een andere opleiding in het hoger onderwijs gestopt.

Landelijke kwaliteitsrisico's Door de sterke gerichtheid van het accreditatiestelsel op het beoordelen van basiskwaliteit is het nauwelijks mogelijk om op landelijk niveau kwaliteitsrisico's op te sporen. Er bestonden duidelijk aanwijzingen over te geringe contacttijd en hoewel er nauwelijks spookvakken zijn (die wel op het rooster staan, maar niet gegeven worden), is hier en daar wel sprake van cadeaupunten: studenten krijgen dan een voldoende voor een te geringe inspanning. Dit zijn aanwijzingen voor de lichtheid van programma's. Er is reden het hoger onderwijs te intensiveren. Dat betekent, behalve meer contacttijd, een intensievere en betere begeleiding alsmede een verbetering in het toetsen. Inmiddels zijn instellingen hiermee aan de slag gegaan. Dat zal studenten meer motiveren en enthousiasmeren, waardoor ze niet vertrekken.

1.2.6 Kentering

Minder schoolverlaters in 2012 Hoewel het aantal jongeren dat in de schooljaren 2005/2006 en 2006/2007 het onderwijs zonder startkwalificatie voor de arbeidsmarkt verliet, is teruggelopen ten opzichte van 2002, is dit aantal nog altijd te groot: 53.100 in 2006/2007. De rijksoverheid wil het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2012 dan ook gehalveerd zien. Dat houdt in dat er dan niet meer dan 35.000 jongeren zonder startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden. In 2002 waren dat er nog 71.000.

Voorkomen van schooluitval Niet alleen de gemeenten, de Centra voor Werk en Inkomen, zorginstellingen en het regionale bedrijfsleven, maar zeker ook de scholen zelf kunnen bijdragen aan het voorkomen van schooluitval. Belangrijk zijn vooral maatregelen als soepele overgangen tussen onderwijssoorten, het bij de les houden van leerlingen en een goede beroepspraktijkbegeleiding. Verder: doorgaan met het maken van afspraken met de RMC's over de reductie van het aantal voortijdig schoolverlaters en over maatregelen die scholen en RMC's hiervoor kunnen nemen. Het kabinet heeft eind maart 2008 de nota 'Werken aan Vakmanschap' gepresenteerd. Hierin staan activiteiten om het maatschappelijk rendement van het beroepsonderwijs voor studenten en arbeidsmarkt te verhogen.

1.3 Leraren maken het verschil

Leraren De inspectie heeft onderzocht waarin het verschil zit tussen scholen met en zonder zwakke leerlingen en tussen scholen met veel en weinig voortijdig schoolverlaters.

Het blijkt dat leraren in scholen met weinig zwakke leerlingen zich onderscheiden door:

- aan alle leerlingen de volledige leerstof voor taal en rekenen aan te bieden;
- de onderwijstijd efficiënt te gebruiken;
- didactisch op te treden in een goede, taakgerichte werksfeer, de leerstof goed uit te leggen en leerlingen betrokken te houden bij de les;
- bij instructie en de verwerking van de leerstof in te spelen op de verschillen in onderwijsbehoeften van leerlingen;
- zorg te hebben voor achterblijvende leerlingen (door met landelijk genormeerde toetsen te bepalen wat ze nodig hebben, en die zorg planmatig uit te voeren en te evalueren);

- op schoolniveau de prestaties van de leerlingen goed te evalueren en daar consequenties uit te trekken voor het onderwijsleerproces.

Ook in het voorkomen van voortijdig schoolverlaten blijken leraren een belangrijke rol te spelen. Op scholen met weinig voortijdig schoolverlaters blijken leraren:

- het leerstofaanbod beter af te stemmen op de onderwijsbehoeften van hun leerlingen;
- meer zorg te besteden aan het borgen van de kwaliteit van het onderwijsleerproces;
- een schoolklimaat te creëren dat gekenmerkt wordt door wederzijds respect.

Uiteraard zijn leraren niet alleen belangrijk op pedagogisch-didactisch vlak, hun vak-kennis is van cruciaal belang, te beginnen in het basisonderwijs.

Rekenvaardigheid pabostudenten Het is dan ook zorgwekkend dat in een publicatie van Straetmans en Eggen uit 2005 aan het licht kwam dat de rekenvaardigheid van pabostudenten tekort schoot. De HBO-raad stelde toen een uitvoerig onderzoek in, waaruit bleek dat een kwart van de studenten die in 2006 waren gestart met het eerste jaar van de PABO, voor de rekentoets zakte. De helft haalde de taaltoets niet. Aan het eind van het eerste studiejaar had een op de acht eerstejaars studenten een bindend negatief studieadvies gekregen, omdat deze studenten na twee herkansingen nog steeds niet geslaagd waren voor de taal- of rekentoets. Vooral de studenten die vanuit het mbo naar de pabo gaan, scoren onvoldoende. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat een aantal mbo-opleidingen voor onderwijsassistent deze zaak inmiddels zeer serieus en met succes aanpakt.

1.3.1 Lerarentekort

Lerarentekort Als maatregelen uitblijven, dreigt vanaf 2010 door vergrijzing een fors tekort aan leraren te ontstaan. In het voortgezet onderwijs is omstreeks 2011 een tekort van 3.300 leraren te verwachten. In het basisonderwijs wordt in dat jaar een tekort van vijfhonderd schoolleiders verwacht. In het mbo stijgt de 'vervangingsvraag' in 2010 naar 1.860 leraren.

Actieplan Om het kwantitatieve (en ook kwalitatieve) tekort van leraren tegen te gaan, heeft de 'Commissie Leraren' onder leiding van Rinnooy Kan in 2007 een advies uitgebracht. Dit is inmiddels uitgewerkt in het actieplan Leerkracht van Nederland, waarvoor tot 2020 1,1 miljard euro wordt uitgetrokken. Dit actieplan moet zorgen dat leraren beter onderwijs kunnen geven en dat de waardering voor het leraarschap omhoog gaat. Niet alleen zullen leraren op een betere beloning kunnen rekenen (met een sterk accent op opleiding en prestaties) en op een beter loopbaanperspectief, ook hun positie in de school zal sterker worden. De komende maanden komen er prestatieafspraken met de sociale partners. Ook wordt er samen met de lerarenopleidingen gewerkt aan een kwaliteitsagenda.

Evenals vorige jaren onderstreept de inspectie ook in dit Onderwijsverslag nadrukkelijk het belang van goede leraren voor het onderwijs in Nederland.

1.4 Scholen met risico's

Het aantal leerlingen met onvoldoende basisvaardigheden groeit en de uitval van leerlingen en studenten uit het onderwijs is nog steeds te hoog. Voor een belangrijk deel ligt de oorzaak daarvan bij zeer zwakke scholen en bij scholen waar leerlingen een verhoogd risico lopen op problemen in hun schoolloopbaan. In de kwaliteitsagenda's voor het primair en voortgezet onderwijs worden diverse maatregelen voorgesteld om zowel het aantal zeer zwakke scholen als het aantal risicoscholen sterk te reduceren.

1.4.1 Zeer zwakke scholen

Zeer zwakke scholen Een zeer zwakke school is een school die onvoldoende onderwijsresultaten realiseert en die daarnaast op cruciale onderdelen van het onderwijs-leerproces onvoldoende kwaliteit laat zien. Op de peildatum van 1 januari 2008 bleken in totaal 166 scholen zeer zwak te zijn. Het betreft 96 basisscholen, 21 scholen voor speciaal basisonderwijs, 17 expertisecentra, 1 regionaal expertisecentrum met twee locaties en 31 scholen voor voortgezet onderwijs waaronder een orthopedagogisch en -didactisch centrum.

Speciaal toezichtarrangement Voor deze scholen geldt een speciaal toezichtarrangement. Een zeer zwakke school krijgt maximaal twee jaar de tijd om de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. Tijdens deze verbeterfase voert de inspectie geïntensiveerd toezicht uit. Na dit traject beoordeelt de inspectie de resultaten van de kwaliteitsverbetering in een afsluitend onderzoek. Indien de kwaliteit van het onderwijs niet is verbeterd, beslist de minister wat er met de betrokken school dient te gebeuren.

1.4.2 Risicoscholen

Naast deze zeer zwakke scholen is er een omvangrijkere groep scholen waar leerlingen een verhoogde kans lopen op problemen in hun schoolloopbaan.

Basisonderwijs Op bijna een kwart van de basisscholen lopen leerlingen een verhoogde kans op een of meer risico's in hun schoolloopbaan. Het kan gaan om een verhoogd risico op prestaties, die al tijdens de basisschoolperiode onder het niveau liggen van wat (met inachtneming van achtergrondkenmerken) van leerlingen verwacht mag worden. Wanneer men de prestatiemetingen beziet op verschillende momenten in het basisonderwijs, dan speelt dit risico op 9 procent van de basisscholen. Uiteindelijk geldt voor 5 procent van de basisscholen dat de gemiddelde leerling aan het eind van het basisonderwijs onder zijn of haar verwachte niveau presteert. Het risico voor de leerlingen kan ook gaan om een verhoogde kans op doubleren (6 procent), afstromen naar speciaal basisonderwijs of expertisecentra (9 procent) of om een verhoogde kans op confrontatie met geweldsincidenten (5 procent).

Basisscholen waar de schoolloopbaan van leerlingen meer risico's loopt, hebben vaak meer (allochtone) achterstandsl leerlingen en zijn vaak te vinden in de grote steden en in de wijken die door minister Vogelaar van Wonen, Wijken en Integratie als achterstandswijk zijn aangewezen.

Op deze scholen is meer mobiliteit onder leraren, zijn meer openstaande vacatures, is meer ziekteverzuim onder leraren en staan vaker onbevoegde leraren voor de klas. Ook als deze omgevingskenmerken worden verdisconteerd, kunnen leerlingen met het leerstofaanbod op deze scholen de kerndoelen niet halen en voldoet de instructie vaker niet aan basale eisen (heldere uitleg, goede klassenorganisatie en het betrokken houden van de leerlingen). Verder is het onderwijs minder goed afgestemd op verschillen tussen leerlingen en voldoet de zorg voor achterblijvende leerlingen niet aan de eisen die hieraan gesteld kunnen worden. Niet op de laatste plaats blijft ook de kwaliteit van het onderwijsleerklimaat op deze scholen achter.

Speciaal basisonderwijs Vorig jaar stelde de inspectie vast dat de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs in een vorm van intensief toezicht is geplaatst. De inspectie komt in de loop van 2008 met een uitvoerig rapport over deze scholen, maar kan nu reeds melden dat er op ongeveer 30 procent van deze scholen inmiddels voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief voorligt, dat op grond van hun ontwikkelingen kan worden bijgesteld.

(Voortgezet) speciaal onderwijs Vorig jaar had de inspectie meer dan 60 procent van de instellingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs onder een vorm van speciaal toezicht geplaatst. Uit de gegevens van dit jaar blijkt dat de kwaliteit op nog steeds meer dan de helft van de instellingen zorgelijk of zeer zwak is. De grootste zorg baren de cluster 4-instellingen voor de leerlingen met gedragsproblemen.

Voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs hebben leerlingen op een kwart van de scholen een verhoogde kans op problemen in hun schoolloopbaan. Op 6 procent van de scholen betreft het een verhoogd risico op een onvoldoende op het centraal examen. Verder kan het gaan om een verhoogde kans op doubleren, afstromen naar een lagere onderwijssoort (14 procent), een verhoogde kans op voortijdig schoolverlaten (9 procent) of een confrontatie met geweldsincidenten (10 procent). Op dergelijke scholen blijkt de kwaliteit van het onderwijsaanbod, de instructie, het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en het pedagogisch klimaat zwakker dan elders. Men treft er vaker meer leerlingen uit culturele minderheden aan en dergelijke scholen staan vaker in grote steden en achterstandswijken. Er is voorts meer mobiliteit onder leraren, het ziekteverzuim is er groter en er staan vaker onbevoegde (en jongere) leraren voor de klas.

Ook als voor de kenmerken van schoolcontext en personeel gecorrigeerd wordt, blijft de kwaliteit van het onderwijsaanbod en de instructie op de scholen met meer risico's achter bij het landelijke beeld.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie In het middelbaar beroepsonderwijs is inmiddels de overgang gemaakt naar risicogestuurd toezicht. In het cursusjaar 2006/2007 zijn bij alle bekostigde instellingen risicoanalyses uitgevoerd. Bij 55 procent daarvan (40 instellingen; 219 organieke eenheden) waren de kwaliteitsonderzoeken zover afgerond dat ze gebruikt konden worden voor dit Onderwijsverslag. De risicoanalyses resulteerden bij een kwart van de eenheden (57) in een kwaliteitsonderzoek. Bij 46 van de 57 eenheden (21 procent) bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Als gevolg van de andere systematiek en de strengere normering in het nieuwe waarderingskader wijkt dit beeld af van voorgaande jaren.

1.5 Onderwijstijd

Naleving van onderwijswetten Het toezicht dat is opgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs, omvat niet alleen het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs, maar ook het onderzoek naar de naleving van onderwijswetten. Het afgelopen jaar heeft de handhaving van de wettelijk verplichte onderwijstijd sterk in de aandacht gestaan, met name in het voortgezet onderwijs.

Urennorm De discussies van de afgelopen tijd gingen voortdurend over de haalbaarheid van de wettelijk verplichte onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Aan dat onderwerp heeft de inspectie in het Onderwijsverslag regelmatig aandacht besteed: En zij heeft gewezen op problemen met de handhaafbaarheid en de naleving van de norm in het voortgezet onderwijs. In 2007 constateerde de inspectie dat 43 procent van de scholen niet in staat is de gerealiseerde onderwijstijd te verantwoorden en dat slechts 5 van de 76 onderzochte scholen geheel voldeden aan de wettelijke vereisten.

Invulling van de onderwijstijd Bij het bepalen van normen voor onderwijstijd is het van belang de doelstelling centraal te blijven stellen: het gaat er uiteindelijk om dat leerlingen zo veel mogelijk tijd besteden aan de te bestuderen onderwerpen. Niet alleen de hoeveelheid onderwijstijd speelt een rol, maar vooral de wijze waarop deze tijd wordt ingevuld. Als de leerling- en studentprotesten over onderwijstijd uit 2007 vanuit het mbo, hbo en voortgezet onderwijs met elkaar vergeleken worden, dan zijn er evidente verschillen. Mbo- en hbo-studenten klaagden over zo weinig onderwijstijd dat de begeleiding onvoldoende was (en dus ook het gericht werken aan te onderwijzen thema's). In het voortgezet onderwijs klaagden leerlingen ook over lesuitval (zodat sommige vakken niet voldoende gedoceerd werden), maar evenzeer over uren zonder gestructureerde begeleiding ('ophokuren'). In tegenstelling tot het voortgezet onderwijs bestaat er over de huidige minimumnorm voor onderwijstijd in het mbo geen maatschappelijke discussie: deze is nu 850 uur.

Draagvlak De inspectie is, gelet op het belang van de factor tijd voor de kwaliteit van het onderwijs, voorstander van een wettelijk vastgelegde minimumnorm. Scholen moeten dan een bepaalde hoeveelheid onderwijstijd realiseren. Deze normen moeten draagvlak hebben en te handhaven zijn. De inspectie gaat er vanuit dat de discussie over de onderwijstijd spoedig na het advies van de door de staatssecretaris in te stellen commissie en de politieke besluitvorming hierover, afgerond zal worden. In het toezicht op de onderwijstijd kan dan weer het accent gelegd worden op het evalueren van het efficiënt gebruik van de onderwijstijd en op het nagaan of het uitvallen van geplande onderwijsactiviteiten en het ongeoorloofd verzuim van leerlingen beperkt blijven. Dat is in twee opzichten van belang: allereerst hangen deze indicatoren voor het efficiënt gebruik van de onderwijstijd samen met minder doubleren, minder afstroom naar lagere onderwijssoorten en hogere cijfers op het centraal examen. Ten tweede is het efficiënt gebruik van de onderwijstijd waarschijnlijk productief in het voorkomen van spijbelen en voortijdig schoolverlaten.

1.6 Besluit

Onderwijs in het nieuws Het afgelopen jaar werd in de Nederlandse media niet alleen heftig gediscussieerd over de onderwijstijd, ook de kwaliteit van het onderwijs

kwam veelvuldig in de publiciteit, op verschillende wijzen en vanuit diverse gezichtspunten. Eind 2007 verschenen de internationaal vergelijkende PISA- en PIRLS-rapporten, begin 2008 kwam het rapport van de Expertgroep Doorlopende leerlijn Reken- en Taalvaardigheid uit en kort daarna kreeg het rapport Tijd voor Onderwijs van de commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen de nodige aandacht in de media. Het beeld dat naar aanleiding van deze rapporten naar voren kwam, is weinig rooskleurig. Hoewel de inspectie de belangrijkste conclusies van respectievelijke rapporten niet bestrijdt, behoeven ze, zoals uit het vervolg van dit Onderwijsverslag zal blijken, zeker context en nuancering.

Onderwijskwaliteit beslist voldoende De inspectie stelt vast dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs op de meeste onderwijsinstellingen beslist voldoende te noemen is. Leerlingen presteren er naar vermogen. Doubleren, afstroom naar lagere onderwijssoorten, voortijdig schoolverlaten en onveiligheid komen op de meeste instellingen slechts in beperkte mate voor.

Hoog niveau Wat het basisonderwijs betreft, is de kwaliteit van het leerstofaanbod en het efficiënt omgaan met de onderwijstijd de afgelopen tien jaar duidelijk vooruit gegaan en op een hoog niveau gekomen. De basiskwaliteit van de instructie (heldere uitleg, goed klassenmanagement en het betrokken houden van de leerlingen) ligt op een hoog niveau. Ook in het voortgezet onderwijs is de kwaliteit van het leerstofaanbod verbeterd. Momenteel voldoet op nagenoeg alle scholen het leerstofaanbod aan de wettelijke vereisten; het is dekkend voor de examenprogramma's. Bij driekwart van de organieke eenheden in het beroepsonderwijs is de toegankelijkheid voor laagopgeleide deelnemers hoog en is het rendement redelijk tot goed te noemen. Het hoger onderwijs is ook dit jaar weer voor meer jongeren toegankelijk geworden.

Internationaal De goede prestaties van het onderwijs blijken ook uit internationaal vergelijkende studies. Daarin komt naar voren dat de gemiddelde Nederlandse leerling op de basisvaardigheden nog altijd beter presteert dan zijn leeftijdgenoot in de ons omringende landen, al betekent dit niet dat er geen leerlingen met zwakke en zeer zwakke taal- en rekenvaardigheden zouden zijn.

Uiteenlopende resultaten Hoe is het probleem aan te pakken van leerlingen met specifieke achterstanden en leerlingen die dreigen uit te vallen? De belangrijkste conclusie van dit Onderwijsverslag 2006/2007 is dat de mate waarin scholen en leraren hier aandacht aan besteden, nogal verschilt. Als gevolg daarvan boeken scholen ook heel uiteenlopende resultaten. Het komende jaar zullen de inspecteurs in het bijzonder gaan toezien op maatregelen die scholen treffen om meer leerlingen voor het onderwijs te behouden en hen adequaat onderwijs te geven. Het gaat er vooral om dat meer leerlingen een hoger niveau in de basisvaardigheden taal en rekenen bereiken.



De inspecteur-generaal van het Onderwijs,
Mevrouw drs. A.S. Roeters

HOOFDSTUK 2

VERANTWOORDING EN RISICO'S

2.1	Scholen in het basisonderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen	27
2.2	Schoolbesturen in het basisonderwijs en de risico's voor leerlingen	32
2.3	Scholen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen	34
2.4	Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor leerlingen	41

Risicoscholen in het basisonderwijs



In de periode 2003-2007 zijn bij 328 basisscholen twee of meer risico's geconstateerd die de schoolloopbaan van leerlingen bedreigen. Deze risico's betreffen de eindresultaten, de prestaties gedurende de schoolloopbaan, zittenblijven, afstroom naar het speciaal (basis)onderwijs en veiligheid. Elke stip markeert een of meer risicoscholen.

Risicoscholen in het voortgezet onderwijs



In de periode 2003-2007 zijn bij 57 scholen voor voortgezet onderwijs twee of meer risico's geconstateerd die de schoolloopbaan van leerlingen bedreigen. Deze risico's betreffen de examencijfers, doubleren en/of afstroom, voortijdig schoolverlaten en veiligheid. Elke stip markeert een of meer risicoscholen.

2 Verantwoording en risico's

Samenvatting

Basisscholen en risico's schoolloopbaan Op een kwart van de basisscholen komen risico's voor die de schoolloopbaan van leerlingen bedreigen. Zo slaagt 9 procent van de scholen er niet in om leerlingen in de loop van de basisschoolperiode voldoende te laten presteren. Op 5 procent van de scholen vertrekken leerlingen uit groep 8 met een te laag prestatieniveau. Zes procent van de scholen kent veel zittenblijvers, terwijl op 9 procent van de scholen veel leerlingen uitstromen naar het speciaal (basis)onderwijs. Ten slotte lopen leerlingen op 5 procent van de scholen de kans met fysiek geweld geconfronteerd te worden. Op scholen met risico's is de kwaliteit van het onderwijsleerproces onvoldoende en zijn er ook vaak personele problemen.

Schoolbesturen basisonderwijs en risico's Bijna de helft van de besturen in het basisonderwijs heeft slechts één school onder zijn hoede. Op de meeste scholen van zulke eenpitterbesturen (84 procent) komen geen risico's voor. Besturen met meer scholen hebben in 68 procent van de gevallen een of meer scholen met risico's. Voor de meeste besturen geldt dat de kwaliteitszorg op sommige of alle scholen onvoldoende ontwikkeld is. Daardoor ontbreekt informatie om verbeteringen goed te kunnen aansturen.

Scholen voortgezet onderwijs en risico's schoolloopbaan Een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen. Op 6 procent van de scholen halen leerlingen relatief lage cijfers voor het centraal examen, vooral in de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo en de havo. Op 14 procent blijven veel leerlingen zitten of stromen ze af; dit gebeurt het meest in het vmbo en het havo. Voortijdig schoolverlaten komt veel voor op 9 procent van de scholen, vooral in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, fysiek geweld komt op 10 procent van de scholen voor. Daarbij gaat het vaak om scholen met een vmbo-afdeling. Op scholen met risico's laat de kwaliteit van het onderwijs te wensen over en zijn er personele problemen, zoals veel onbevoegde of onervaren leraren. Scholen met risico's hebben relatief veel allochtone leerlingen in hun leerlingbevolking en liggen vaak in de vier grote steden.

Schoolbesturen voortgezet onderwijs en risico's In het voortgezet onderwijs heeft driekwart van de besturen één school onder zijn hoede, die overigens wel over meerdere locaties verspreid kan zijn. Van deze besturen heeft 31 procent een school met risico's. Van besturen met meer scholen heeft 68 procent te maken met risico's in het onderwijs op een of meer scholen. Ook in het voortgezet onderwijs missen besturen belangrijke informatie die ze nodig hebben om kwaliteitsverbetering gericht aan te sturen. Dat ligt aan het feit dat de kwaliteitszorg op scholen in gebreke blijft.

De Inspectie van het Onderwijs is bezig om de toezichtssystematiek te vernieuwen. In deze nieuwe toezichtssystematiek staan de risico's voor de schoolloopbaan van de leerlingen centraal. In dit hoofdstuk wordt uitgelegd hoe deze risicogestuurde vorm van toezicht vorm kan krijgen. Het centrale idee is dat scholen, waar de schoolloopbaan van leerlingen niet bedreigd wordt door onderprestatie, achterblijvende prestaties, doubleren, verwijzen naar lagere onderwijssoorten of veiligheidsrisico's, minder aandacht van de inspectie zullen krijgen. De scholen zullen jaarlijks gevraagd worden gegevens over deze risico's aan de inspectie beschikbaar te stellen en daarmee verantwoording af te leggen over de kwaliteit van hun onderwijs. De inspectie kan op basis hiervan voor elke school een toezichtarrangement opstellen dat, afhankelijk van de aangetroffen risico's, kan variëren in frequentie en intensiteit.

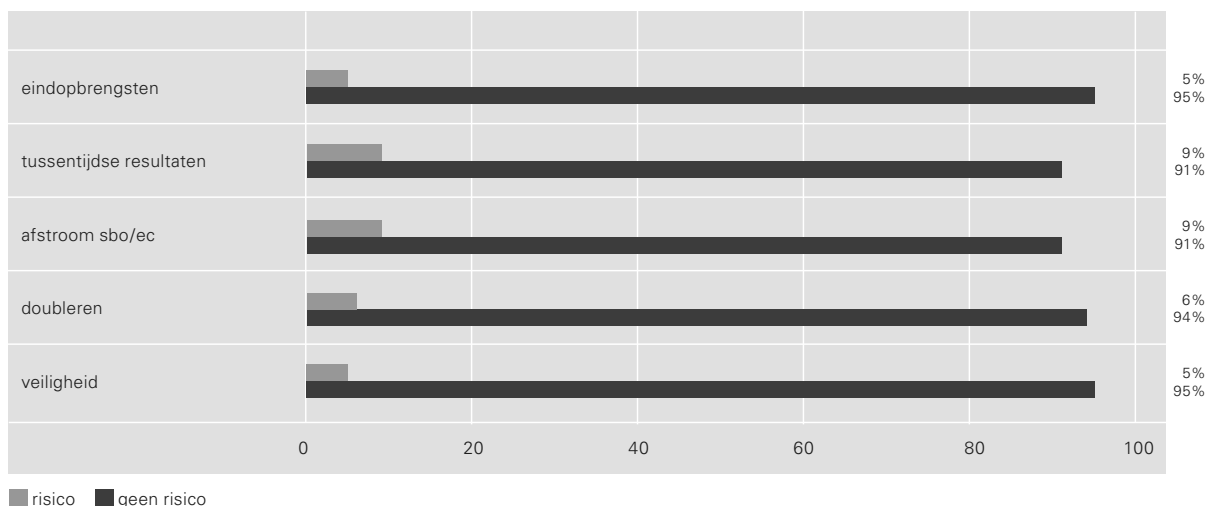
2.1 Scholen in het basisonderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen

Vijf risico's Leerlingen hebben niet op alle basisscholen dezelfde kansen om hun schoolloopbaan succesvol af te ronden. De inspectie onderscheidt vijf risico's:

- de gemiddelde leerresultaten aan het eind van de basisschool (eindopbrengsten) liggen gedurende drie jaar meer dan een halve standaarddeviatie onder het niveau dat van de leerlingbevolking verwacht mag worden;
- de resultaten voor taal/lezen en rekenen/wiskunde in de groepen 3 tot en met 7 (de resultaten op tussenmomenten) liggen onder het minimum dat de inspectie hanteert;
- meer dan 5 procent van de leerlingen doubleert in de groepen 3 tot en met 8;
- Meer dan 2 procent van de leerlingen stroomt af naar het speciaal (basis)onderwijs;
- er is maandelijks of vaker sprake van fysiek geweld tussen leerlingen onderling, tussen leerlingen en personeel, tussen ouders en personeel of tussen personeel onderling.

Op scholen die de normen overschrijden, hebben leerlingen een verhoogde kans op onderpresteren, doubleren, afstromen naar speciaal (basis)onderwijs of confrontaties met fysiek geweld. De inspectie heeft voor vrijwel alle Nederlandse basisscholen de risico's in kaart gebracht (figuur 2.1a).

Figuur 2.1a Het percentage basisscholen waar leerlingen risico's lopen die hun schoolloopbaan bedreigen



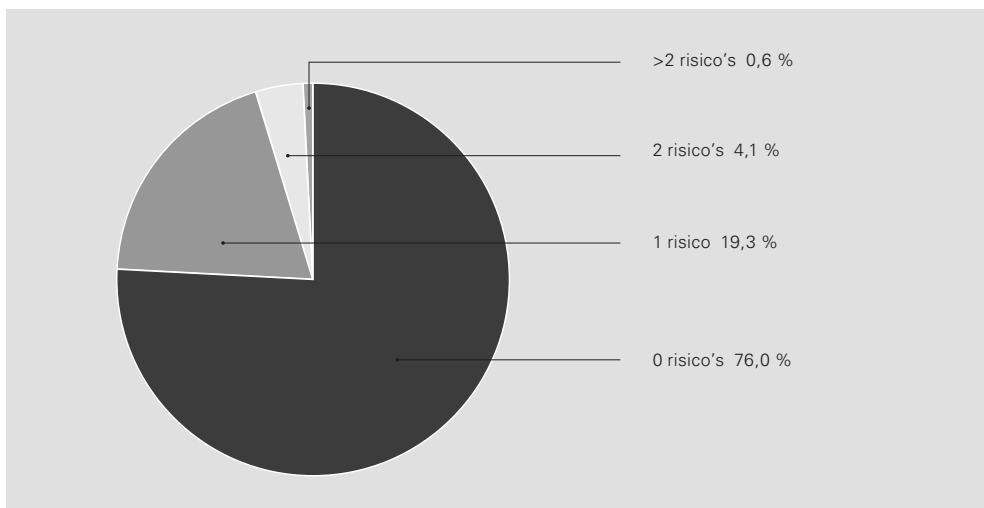
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Meeste scholen zonder risico's Op 5 procent van de basisscholen blijven de leerresultaten aan het eind van de schoolperiode drie opeenvolgende schooljaren achter bij het niveau dat van de leerlingbevolking verwacht mag worden. Tussentijdse resultaten zijn op 9 procent van de basisscholen onvoldoende. Ruim 9 procent van de basisscholen laat jaarlijks relatief veel leerlingen afstromen naar het speciaal basisonderwijs of het speciaal onderwijs en op bijna 6 procent van de basisscholen blijven relatief veel leerlingen zitten in de groepen 3 tot en met 8. Doubleren in de groepen 1 en 2 is niet meegenomen in dit percentage; de inspectie bereidt momenteel een afzonderlijk onderzoek voor naar doubleren in deze groepen (ook wel aangeduid als verlenging van de kleuterperiode). Het laatste risico betreft het optreden van fysiek geweld. Op 5 procent van de basisscholen komt dat minimaal eens per maand voor volgens schooldirecties.

Een ruime meerderheid van basisscholen (76 procent) laat geen risico's zien, maar op 19 procent van de scholen doet zich een risico voor. Sommige scholen laten een verdichting zien van de problematiek: zij hebben twee risico's (4 procent) of meer dan twee risico's (1 procent; figuur 2.1b). Scholen met risico's hebben naar verhouding veel leerlingen met een extra gewicht, vooral leerlingen van niet-Nederlandse herkomst.

Op een kwart van de scholen lopen
leerlingen risico's

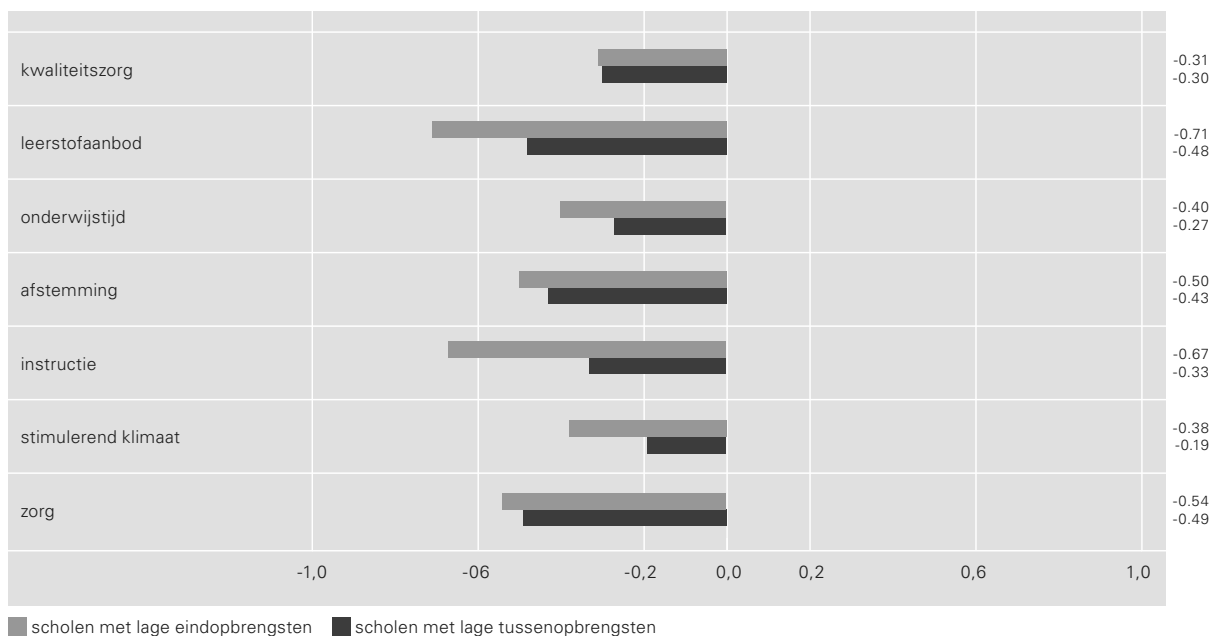
Figuur 2.1b Percentage basisscholen (n=7.016) waar leerlingen risico's lopen die hun schoolloopbaan bedreigen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Lage resultaten en zwak onderwijsleerproces Toetsresultaten van leerlingen voorspellen hun toekomstige prestaties beter dan hun sociaaleconomische status, hun etnische herkomst of de taal die ze thuis spreken (Rosier, 2007). Het ligt vanuit dit perspectief voor de hand dat scholen met lage prestaties op tussenmomenten ook een relatief grote kans lopen na enkele jaren ook lage eindresultaten te behalen. Scholen met lage tussentijdse resultaten hebben inderdaad ook vaker lage resultaten aan het eind van de basisschool. Scholen waar leerlingen onvoldoende presteren, doen het verder over de hele linie ook minder goed dan andere scholen. De kwaliteit van het leerstofaanbod, de kwaliteitszorg, de leerlingenzorg en het didactisch handelen blijven significant achter bij het gemiddelde (figuur 2.1c). Het enige punt waarop laag presterende scholen niet afwijken is het pedagogisch klimaat. Betere onderwijsleerprocessen leiden niet altijd meteen tot betere prestaties, maar de inspectie concludeert, gezien de bevindingen, wel dat investeringen in de kwaliteit van lessen lonend zijn en de kans op beter presteren aanmerkelijk vergroten.

Figuur 2.1c Overzicht z-scores op scholen met te lage eindopbrengsten en scholen met te lage tussenopbrengsten op de verschillende kwaliteitskenmerken



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Opbrengstgerichtheid Een belangrijk kenmerk van scholen met hogere leerresultaten is hun doel- en opbrengstgerichtheid. Op dit punt verschillen zij van scholen die zich niet kunnen verantwoorden voor het niveau van hun eindresultaten. Deze scholen nemen geen landelijk genormeerde en gestandaardiseerde toetsen af aan het eind van de basisschool. Op tussenmomenten presteren leerlingen minder goed en de inspectie beoordeelt het leerstofaanbod, de kwaliteitszorg en de leerlingenzorg vaker als onvoldoende.

Scholen die hun resultaten niet kunnen verantwoorden, zijn kleiner dan gemiddeld, maar groeien tegelijkertijd naar verhouding snel. Voor ouders zijn deze scholen blijkbaar niet minder aantrekkelijk dan andere scholen; ook uit de Onderwijsmeter (Gemmeke, Van Otterloo & Van der Wel, 2007) blijkt dat ouders lage prestaties van scholen maar zelden noemen als een punt van zorg.

Betrouwbare verantwoording van resultaten Het is van wezenlijk belang dat scholen zich verantwoorden over hun onderwijsresultaten en dat ze dit op een betrouwbare manier doen. De Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs (OCW, 2007d) stelt dit onderwerp ook centraal. Als scholen hun resultaten niet goed meten, kunnen ze hun onderwijs niet goed evalueren en missen ze een goede basis om tot verbetering te komen. De inspectie constateert dat scholen meer kunnen doen met beschikbare gegevens. Zo maken veel scholen nog geen analyses van resultaten op klas- en schoolniveau, terwijl die veel informatie over de kwaliteit van het onderwijs leveren, of ze gebruiken zulke analyses nog onvoldoende.

Inspectieonderzoek naar het gebruik van de eindtoets basisonderwijs van het Cito wijst uit dat scholen zich in het algemeen goed houden aan de aanwijzingen van het Cito voor de afname van de toets (Inspectie van het Onderwijs, 2006b). Zijn er indicaties dat zich onregelmatigheden voordoen, dan spreekt de inspectie de school daarop aan. Dat kan dan leiden tot aanpassingen in het oordeel over de resultaten.

Een groter probleem vormen scholen die leerlingen niet mee laten doen aan de eindtoets of die scores van bepaalde leerlingen niet meetellen bij het berekenen van de schoolscore. Het gaat hierbij vooral om leerlingen die mogelijk in aanmerking komen voor het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). In 2005/2006 liet een op de vier basisscholen deze leerlingen niet deelnemen aan de eindtoets en telde een op de drie scholen hun scores niet mee voor de schoolscore. De inspectie stelt dat de schoolscore hierdoor niet meer representatief is voor de leerlingbevolking op de school in kwestie. Zo ontstaat een onjuist beeld van het onderwijsniveau van de school en krijgt de kwaliteitszorg niet de juiste impuls.

De inspectie heeft daarom na overleg met het onderwijsveld besloten scores van lwoo-leerlingen mee te rekenen bij de beoordeling van eindresultaten van basisscholen. Voor scholen die deze leerlingen niet meetoetsen, heeft de inspectie een methodiek ontwikkeld om na te gaan of scholen relatief veel potentiële lwoo-leerlingen hebben. Scholen moeten zich vervolgens hiervoor kunnen verantwoorden.

Veiligheid Op de meeste basisscholen is met enige regelmaat sprake van incidenten, die verschillend van aard en ernst kunnen zijn: vechtende leerlingen, schelden en pesten op school, bedreiging van leraren met fysiek geweld door ouders, problemen tussen leraren onderling of tussen leraren en leerlingen. Op 5 procent van de scholen komen incidenten vaak voor. De inspectie beoordeelt het pedagogisch klimaat en de structuur van de lessen op deze scholen minder goed dan op scholen waar minder incidenten voorkomen. De resultaten zijn lager en de scholen hebben meer zorgleerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond.

Verwijzingen De kwaliteit van scholen die veel leerlingen naar het speciaal basisonderwijs of speciaal onderwijs verwijzen, wijkt nauwelijks af van de kwaliteit elders. Wel is de onderwijstijd minder vaak op orde. Voldoende onderwijstijd is van belang voor voldoende presteren en dat geldt vooral voor kinderen die zwak presteren en daardoor kans lopen verwezen te worden. Bij inspectieonderzoek naar lezen op de basisschool bleek bijvoorbeeld dat zwakke lezers, naast minder goede instructie, ook vaak onvoldoende tijd kregen om zich het leerstofaanbod eigen te maken, met alle gevolgen van dien voor hun prestaties en eventueel ook voor hun schoolloopbaan op de basisschool. Verder hebben scholen die veel leerlingen verwijzen, in vergelijking met andere scholen, relatief veel parttime leraren, minder ervaren leraren en veel leerlingen van niet-Nederlandse herkomst.

Zittenblijvers Op 6 procent van de scholen doen leerlingen gemiddeld langer dan acht jaar over de basisschool. Die scholen hebben dus veel zittenblijvers. Net als scholen die veel leerlingen verwijzen, is bij deze scholen de onderwijstijd minder op orde dan op andere scholen. Andere kwaliteitsverschillen springen niet zo duidelijk in het oog. Zo is de leerlingenzorg niet slechter dan op andere scholen. Wel zijn er relatief wat meer oudere leraren en minder vrouwelijke leraren. Het percentage leerlingen met een leerlinggewicht is relatief hoog.

Personele kenmerken Op scholen waar de schoolloopbaan van leerlingen door risico's bedreigd wordt, is de personele situatie ongunstiger dan elders. Er zijn meer onbevoegde leraren (2,6 procent tegenover 2,3 procent elders) en leraren zijn vaker langdurig ziek (7,3 procent, elders 5,9 procent). De mobiliteit van leraren op scholen met risico's is 7 procent. Dat is 30 procent hoger dan bij scholen zonder risico. Het aantal vacatures op risicoscholen is daardoor logischerwijs ook hoger.

2.2 Schoolbesturen in het basisonderwijs en de risico's voor leerlingen

Van de 1.416 schoolbesturen in het basisonderwijs draagt bijna de helft (47 procent) de verantwoordelijkheid voor slechts één school. Deze besturen worden eenpitters genoemd. Onder alle overige besturen, de meerpitters, vallen dus meerdere scholen. Het absolute aantal schoolbesturen is de afgelopen jaren flink gedaald, terwijl het aantal besturen met tien of meer scholen sterk toenam (tabel 2.2a).

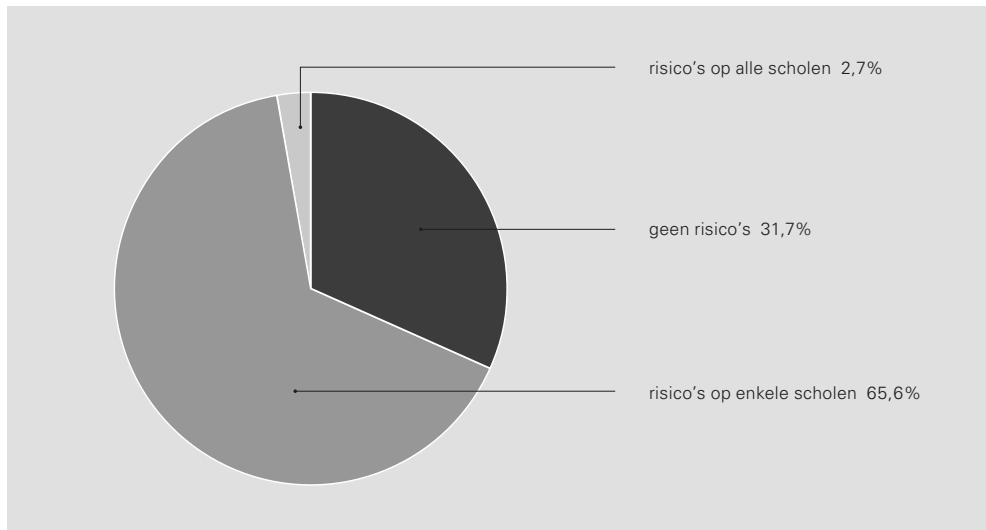
Tabel 2.2a Ontwikkeling in aantal schoolbesturen tussen 2000 en 2006

Jaar	Aantal schoolbesturen	Percentage eenpitters	Percentage besturen met tien of meer scholen
2000	2.078	51	10
2001	1.973	50	10
2002	1.856	48	12
2003	1.722	48	14
2004	1.609	47	15
2005	1.497	47	18
2006	1.416	47	21

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

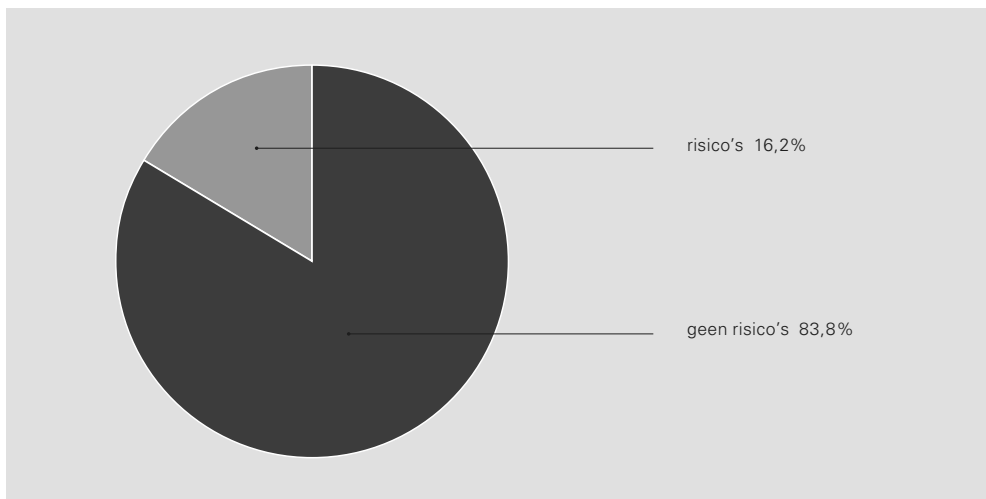
Op scholen van sommige besturen lopen leerlingen meer kans op risico's in hun schoolloopbaan dan op scholen van andere besturen. Het gaat daarbij om risico's als slecht presteren, zittenblijven, afstromen naar het speciaal (basis)onderwijs of onveilige situaties. Bij de eenpitters heeft 84 procent geen risico's. Bij de meerpitters heeft 32 procent bij geen enkele school risico's, terwijl 65 procent risico's laat zien bij een school en 3 procent risico's bij alle scholen die onder het bestuur vallen (figuren 2.2a en 2.2b).

Figuur 2.2a Percentage besturen van scholen waar de schoolloopbaan van leerlingen risico's loopt: meerpitters



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Figuur 2.2b Percentage besturen van scholen waar de schoolloopbaan van leerlingen risico's loopt: eenpitters

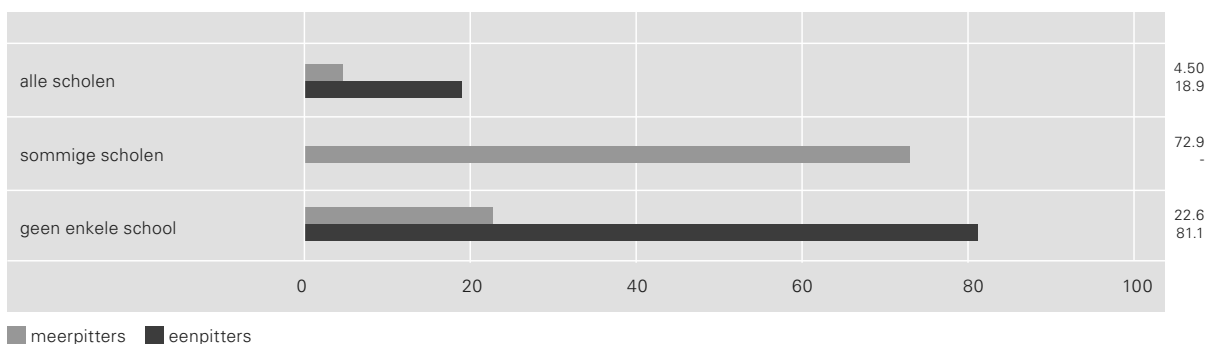


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Kwaliteitszorg en risico's voor leerlingen Kwaliteitszorg is een belangrijk instrument voor het sturen van de kwaliteit van het onderwijs op een school. De inspectie bekijkt of scholen planmatig aan verbetering van het onderwijs werken, jaarlijks de kwaliteit van leerresultaten en onderwijsleerprocessen evalueren en zaken die goed gaan borgen. Besturen kunnen, als scholen hun kwaliteitszorg op orde hebben, aan de hand van evaluaties van scholen vaststellen of leerlingen risico's lopen. Bovendien kunnen ze vaststellen welke verbeteringen scholen uitvoeren en op welke manier scholen verbeteringen verankeren in hun schoolbeleid. Als scholen hun kwaliteitszorg niet voldoende op orde hebben, is het voor besturen op zijn zachtst gezegd moeilijk om te bepalen of leerlingen op hun scholen risico's lopen en of scholen met de gewenste verbeteringen bezig zijn.

Bij een klein deel van de besturen is de kwaliteitszorg op alle scholen voldoende, maar de meeste besturen hebben allemaal wel een of meer scholen waar dat niet het geval is (figuur 2.2c). Zij missen dus belangrijke informatie die ze nodig hebben om de kwaliteitsverbetering op hun scholen goed aan te sturen.

Figuur 2.2c Percentage besturen waar de kwaliteitszorg voldoet op:



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

2.3 Scholen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen

Vier risico's Leerlingen hebben niet op alle scholen voor voortgezet onderwijs dezelfde kansen op een succesvolle schoolloopbaan. De inspectie onderscheidt vier risico's:

- op één van de afdelingen van de school liggen drie jaar achtereen de gemiddelde cijfers op het centraal examen onder de 6;
- drie jaar achtereen doubleert meer dan 5 procent van de leerlingen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs of stroomt meer dan 20 procent van de leerlingen af naar een andere afdeling;
- twee jaar achtereen¹ verlaat meer dan 3 procent van de leerlingen de school zonder diploma.

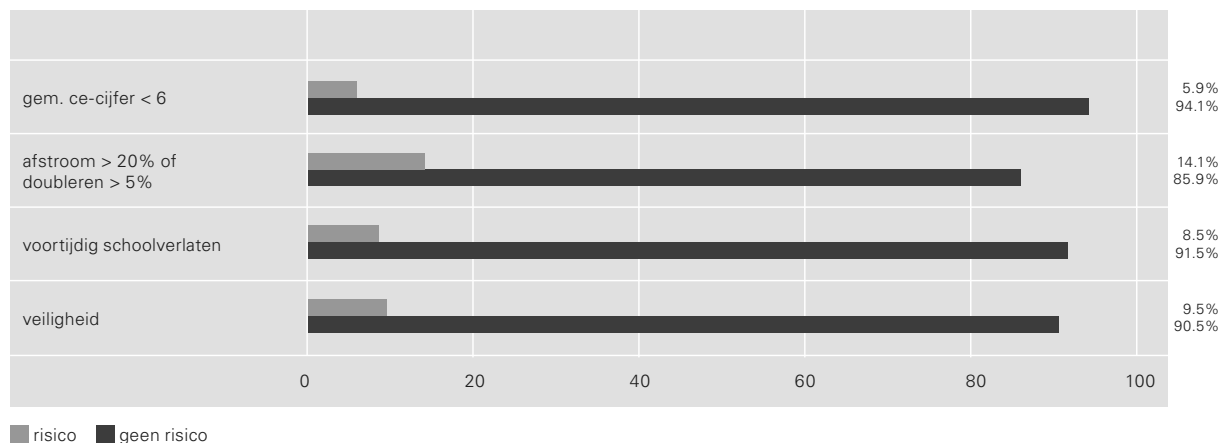
¹ De inspectie baseert zich bij het berekenen van dit risico op de onderwijsnummergegevens, die nu nog maar voor twee jaar beschikbaar zijn. Zodra die gegevens voor drie jaar beschikbaar zijn, werkt de inspectie ook hier met een periode van drie jaar.

- Maandelijks of vaker is sprake van fysiek geweld tussen leerlingen onderling, leerlingen en personeel, ouders en personeel of personeel onderling.

Voor vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs zijn de risico's inmiddels in kaart gebracht. Met scholen worden de objecten van toezicht bedoeld, zoals de inspectie die onderscheidt. Een grote onderwijsinstelling met één BRIN-nummer (BRIN verwijst naar Basisregistratie Instellingen) kan verschillende organieke eenheden hebben, die door de inspectie als afzonderlijke objecten van toezicht worden beschouwd.

Figuur 2.3a geeft aan op hoeveel procent van de scholen leerlingen de kans lopen om geconfronteerd te worden met risico's. Op 6 procent van de scholen liggen de gemiddelde cijfers voor het centraal examen (CE-cijfer) bij één of meer van de afdelingen van de school onder de 6. Bij 14 procent van de scholen zit meer dan 20 procent van de leerlingen in het derde leerjaar in een lagere onderwijssoort dan het advies van de basisschool voorstelde of heeft meer dan 5 procent van de leerlingen in de eerste twee leerjaren gedoubleerd. Het gaat hierbij nadrukkelijk niet om eenmalige uitschieters van scholen, maar om situaties die drie opeenvolgende schooljaren voorkomen. Bij 9 procent van de scholen vertrekt meer dan 3 procent van de leerlingen zonder diploma (in twee achtereenvolgende schooljaren) en bij 10 procent van de scholen komen maandelijks of vaker geweldsincidenten voor.

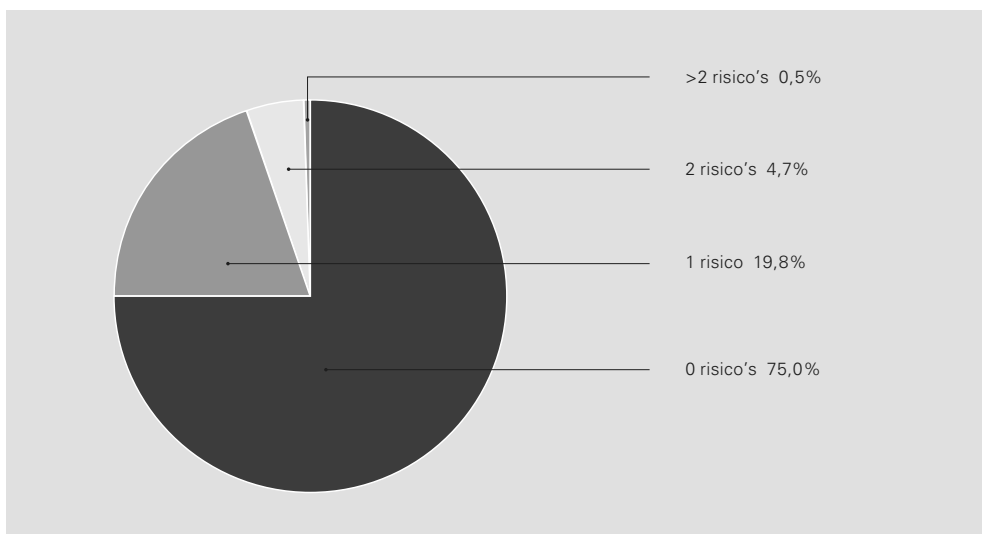
Figuur 2.3a Percentage scholen voor voortgezet onderwijs waar leerlingen risico's lopen die hun schoolloopbaan bedreigen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Figuur 2.3b laat zien op hoeveel scholen risico's gecombineerd voorkomen. Driekwart van de scholen voor voortgezet onderwijs laat geen risico's zien, maar bij 20 procent is sprake van één risico's en bij 5 procent van twee of meer risico's.

Figuur 2.3b Percentage scholen voor voortgezet onderwijs (n=1101) waar leerlingen risico's lopen die hun schoolloopbaan bedreigen



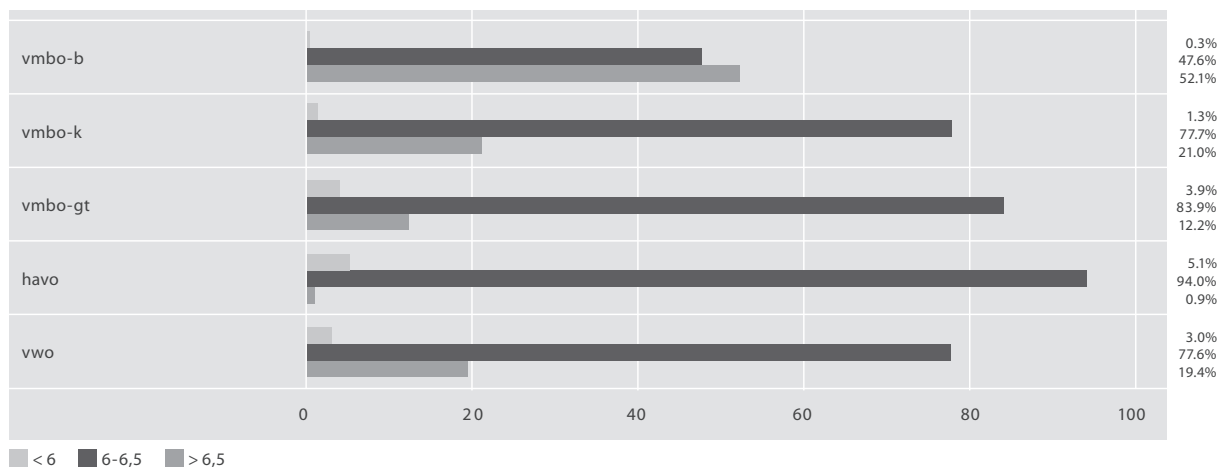
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Centraal examen Het eindexamen in het voortgezet onderwijs bestaat uit een school-examen en een centraal examen. Voor schoolexamens zijn scholen zelf verantwoordelijk. Hierdoor kunnen schoolexamens van school tot school verschillen. Voor het centraal examen zijn de Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven (CEVO) en Cito verantwoordelijk; het centraal examen is voor alle scholen gelijk. De examenprestatie van de leerlingen is het gemiddelde van schoolexamen en centraal examen.

De cijfers op het centraal examen kunnen van jaar tot jaar fluctueren. Daarom is het belangrijk om niet af te gaan op de resultaten van het centraal examen van slechts één schooljaar. Resultaten over een reeks van drie jaar, zoals de inspectie gebruikt, geven een stabiel beeld van de resultaten.

Figuur 2.3c geeft per schoolsoort aan op hoeveel procent van de scholen de leerlingen op het centraal examen gemiddeld een onvoldoende (<6), een voldoende (6-6,5) of ruim voldoende (>6,5) scoren.

Figuur 2.3c Percentage scholen voor voortgezet onderwijs waar leerlingen op het centraal examen gedurende drie jaar gemiddeld onvoldoende, voldoende of ruim voldoende scores



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

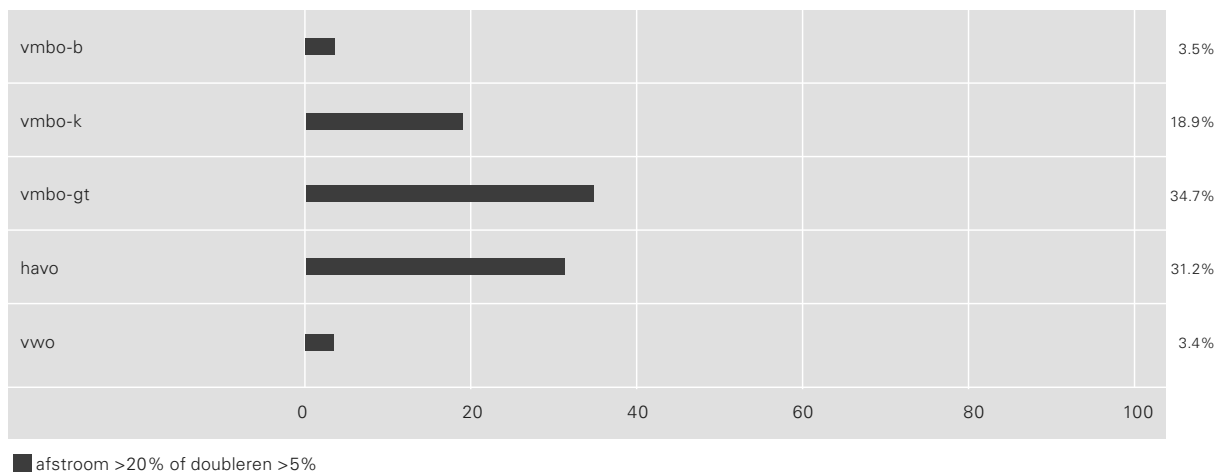
Op de meeste scholen halen leerlingen gemiddeld een cijfer tussen de 6 en de 6,5, maar bij de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo halen leerlingen op een meerderheid van scholen een hoger cijfer. In de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo en het vwo geldt dat nog voor een op de vijf scholen, maar in de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo en in het havo zijn beduidend minder scholen waar leerlingen hoger dan 6,5 scores.

Doubleren en afstromen De schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs verloopt niet altijd vlekkeloos. Soms lopen leerlingen vertraging op omdat ze doubleren, soms stromen ze af naar een schoolsoort die minder eisen stelt. De inspectie brengt doubleren en afstromen in kaart voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs, dat wil zeggen de leerjaren 1 en 2 inclusief de overgang naar leerjaar 3.

Doubleren en afstromen hangen soms samen met een ruimhartig toelatings- en plaatsingsbeleid. Scholen willen leerlingen de kans geven onderwijs te volgen op een niveau dat niet of met twijfel door de basisschool geadviseerd is. Wanneer dat echter leidt tot veel doubleren of afstromen, acht de inspectie zo'n beleid contraproductief voor de school en evenmin positief voor leerlingen, gezien de teleurstellingen waar ze mee te maken krijgen. De inspectie ziet daarom meer in een beter determinatiebeleid (effectieve normen bij toelating en plaatsing) en een consequenter begeleidingssysteem in de onderbouw.

Er zijn geen scholen waar helemaal geen leerlingen doubleren of afstromen. Wel zijn er scholen waar doubleren of afstromen zich in hoge mate voordoet. De inspectie vindt een afstroom van meer dan 20 procent en een percentage doublures van meer dan 5 procent te hoog. Figuur 2.3d laat zien hoeveel procent van de scholen boven deze norm zit. Over alle schoolsoorten heen gaat het om 14 procent van de scholen, maar de verschillen tussen schoolsoorten zijn groot.

Figuur 2.3d Percentage scholen voor voorgezet onderwijs waar leerlingen gedurende drie jaar een verhoogde kans lopen op doubleren of afstroom naar een lagere onderwijssoort

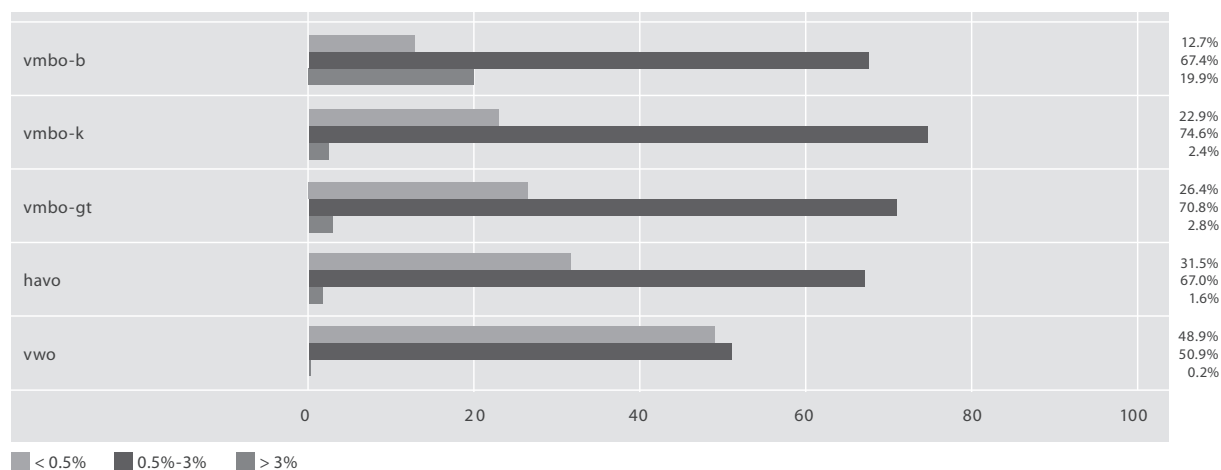


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De problemen rond doubleren en afstromen spelen weinig in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Dat is ook logisch, omdat afstroom simpelweg niet mogelijk is, behalve dan in bijzondere gevallen naar het praktijkonderwijs. Bij scholen die hier toch boven de norm scoren, bijna 4 procent, gaat het dan ook voornamelijk om scholen waar veel leerlingen doubleren. Bij het vwo scoort een vergelijkbaar laag percentage scholen boven de inspectienorm. Het havo en de gemengde/theoretische leerwegen van het vmbo laten een heel ander beeld zien: ongeveer een derde van de scholen scoort daar boven de norm. Bij de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo gaat het om bijna 20 procent van de scholen.

Voortijdig schoolverlaten Figuur 2.3e geeft aan in welke mate scholen verschillen op het punt van voortijdig schoolverlaten. De gegevens zijn gebaseerd op gemiddelden over twee schooljaren. Het vwo heeft praktisch geen scholen die boven de norm van de inspectie scoren. Bij het havo en de gemengde, theoretische en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo is het percentage scholen dat boven de norm scoort steeds laag, 2 of 3 procent. Hier blijft het voortijdig schoolverlaten op een kwart van de scholen beperkt tot minder dan een half procent van de leerlingen en op de meerderheid van scholen tot minder dan 3 procent. Bij de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo is de situatie echter heel anders: een van de vijf scholen scoort boven de inspectienorm en heeft dus relatief veel voortijdig schoolverlaters.

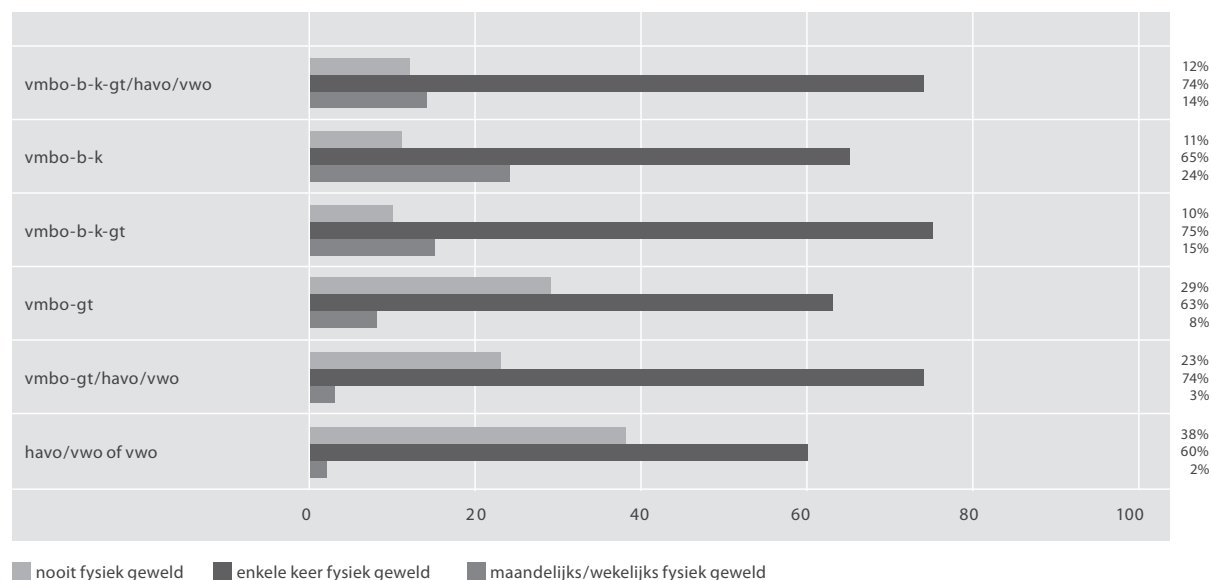
Figuur 2.3e Percentage scholen voor voortgezet onderwijs waar leerlingen gedurende twee jaar een verhoogde kans lopen op voortijdig schoolverlaten



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Veiligheid Op een kleine 10 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs komen leerlingen maandelijks of wekelijks in aanraking met vormen van fysiek geweld. Op ongeveer 20 procent van de scholen vinden nooit dergelijke incidenten plaats (figuur 2.3f).

Figuur 2.3f Percentage scholen voor voortgezet onderwijs waar leerlingen een verhoogde kans lopen in aanraking te komen met fysiek geweld.



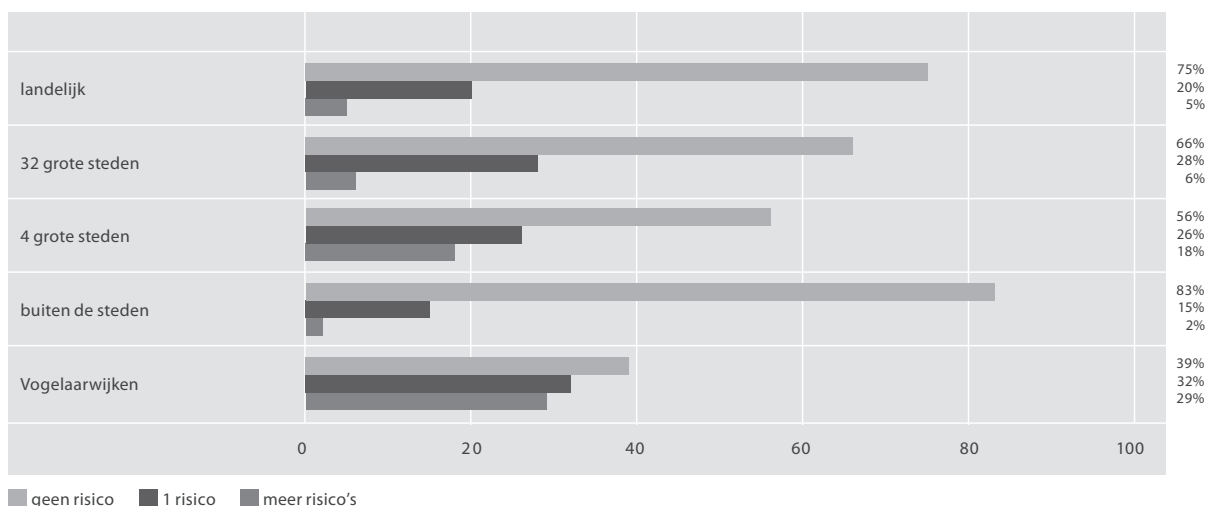
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Uit figuur 2.3f blijkt dat fysiek geweld structureel voorkomt op met name scholen met een vmbo-afdeling. Op een kwart van de scholen die alleen de basisberoeps- of de kaderberoepsgerichte leerweg aanbieden, vinden met grote regelmaat incidenten plaats. Leerlingen op deze scholen lopen grote kans geconfronteerd te worden met fysieke incidenten tussen leerlingen onderling, tussen leerlingen en personeel, tussen ouders en personeel of tussen personeel onderling. Tegelijkertijd komen leerlingen op 10 procent van deze vmbo-scholen nooit in aanraking met geweldsincidenten. Op scholen waar alleen de hogere school types worden aangeboden, is nauwelijks sprake van structureel fysiek geweld. Toch lopen leerlingen op de meerderheid van deze scholen minimaal eens per jaar kans in aanraking te komen met geweldsincidenten.

Personele kenmerken Scholen met risico's voor leerlingen hebben een minder gunstige personele situatie dan andere scholen. Er zijn meer onbevoegde leraren (7,6 procent tegen 6,3 procent elders) en meer beginnende leraren (12,7 procent heeft minder dan een jaar ervaring, elders 11,2 procent).

Leerlingbevolking en schoolomgeving Scholen zonder risico's hebben minder leerlingen die afkomstig zijn uit culturele minderheden (2 procent) dan scholen met één risico (5 procent) of scholen met meer risico's (7 procent; figuur 2.3g). Scholen met meer risico's staan vaker in de vier grote steden en in de wijken die door minister Vogelaar als achterstandswijk zijn aangewezen.

Figuur 2.3g Percentage scholen voor voortgezet onderwijs zonder risico, met een risico en met meer risico's over steden

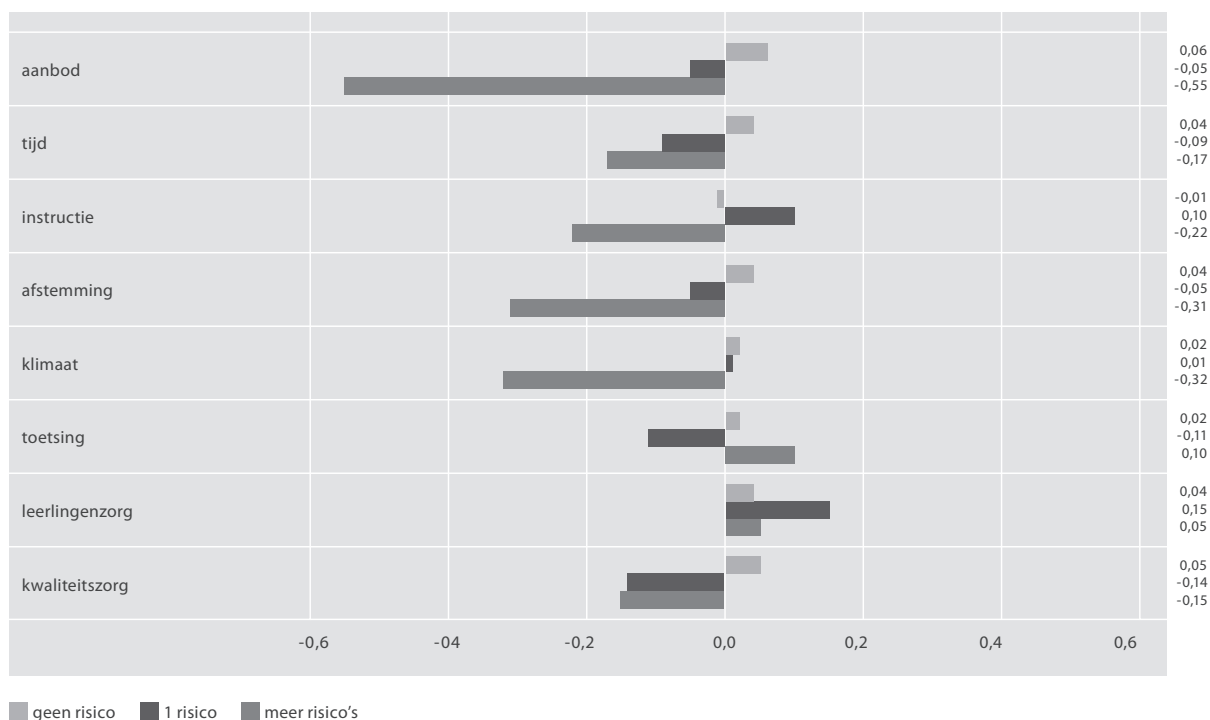


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Risico's en kwaliteit onderwijsleerproces Scholen met meer risico's verschillen in hun leerstofaanbod van andere scholen. Het aanbod voldoet vaker niet aan wettelijke vereisten of dekt de examenprogramma's onvoldoende (figuur 2.3h). De scholen verschillen ook van andere scholen ten aanzien van de instructie, de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen en het pedagogisch klimaat. Op overige onderdelen van

het onderwijsleerproces die de inspectie beoordeelt, zijn geen verschillen te zien. De verschillen tussen scholen zijn onder de figuur weergegeven in effectgroottes, waarbij als vuistregel geldt dat een effectgrootte van .20 of hoger relevant is.

Figuur 2.3h Samenhang tussen de risico's die leerlingen lopen en de inrichting van het onderwijsleerproces (n=1.101 scholen)



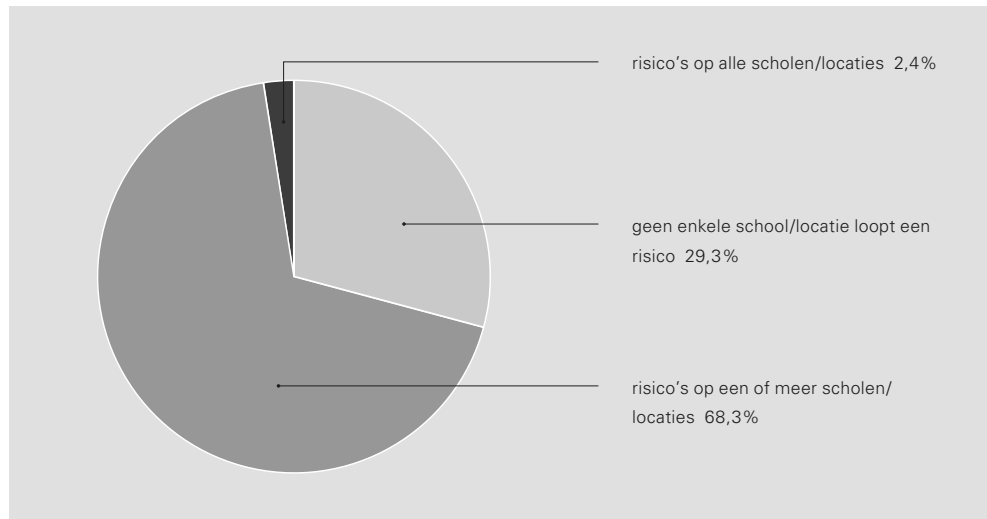
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

2.4 Schoolbesturen in het voortgezet onderwijs en de risico's voor leerlingen

Van de 375 schoolbesturen in het voortgezet onderwijs is 75 procent verantwoordelijk voor slechts één school (eenpitterbesturen). Sommige van die scholen hebben overigens wel meerdere locaties. Als locaties afzonderlijke pedagogisch-didactische eenheden vormen, onderzoekt de inspectie ze apart en krijgen ze een eigen kwaliteitsprofiel. De overige besturen in het voortgezet onderwijs, een kwart van het totaal, heeft meer dan een school onder zijn hoede.

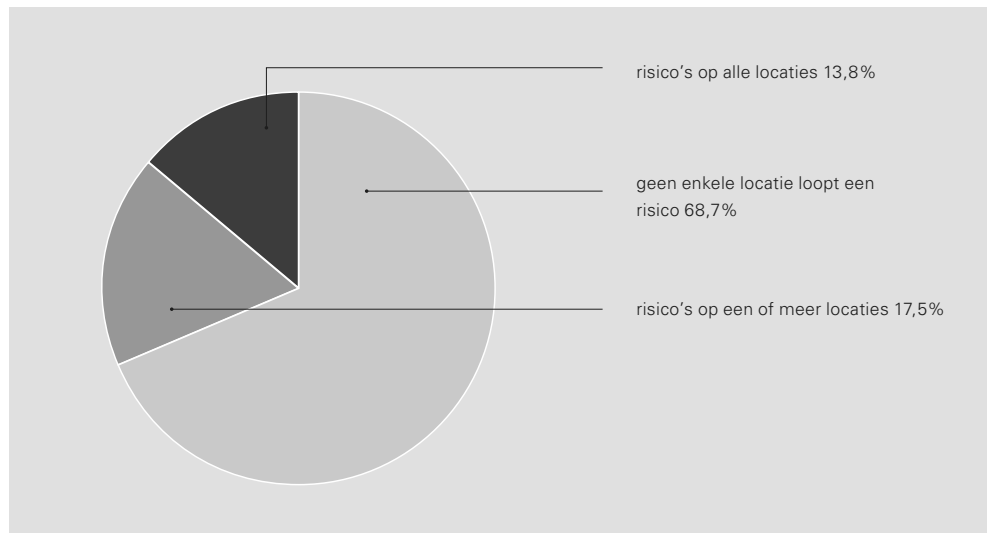
Op scholen van sommige besturen lopen leerlingen meer kans op risico's in hun schoolloopbaan dan elders. Het gaat hier om risico's als slechte resultaten op het centraal eindexamen, afstromen, doubleren of onveilige situaties (figuren 2.4a en 2.4b).

Figuur 2.4a Percentage besturen van scholen waar de schoolloopbaan van leerlingen risico's loopt: meerpitters



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Figuur 2.4b Percentage besturen van scholen waar de schoolloopbaan van leerlingen risico's loopt: eenpitters

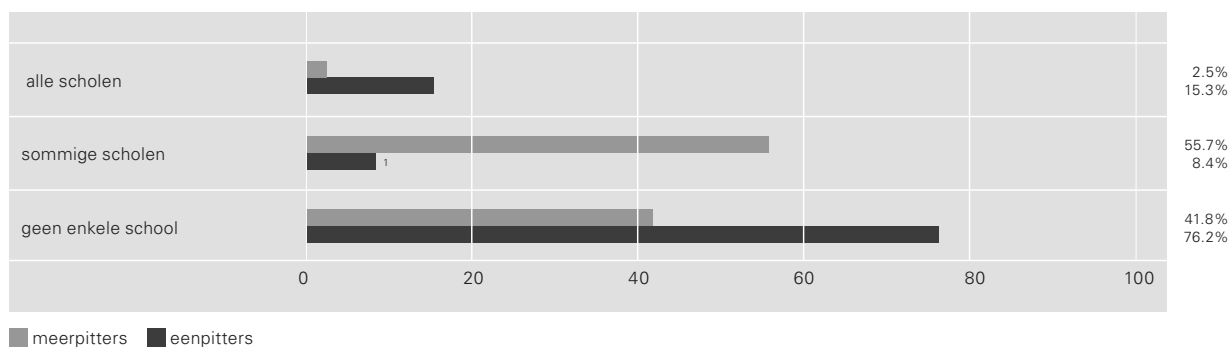


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Van de eenpitters kent 69 procent geen risico's, 17 procent heeft enige risico's en 14 procent heeft risico's op alle locaties. Voor de meerpitters geldt in 29 procent van de gevallen dat geen enkele school risico's laat zien. Bij 68 procent is dat het geval op sommige scholen en bij 2 procent zelfs op alle scholen/locaties.

Kwaliteitszorg en risico's voor leerlingen Bij een klein deel van de besturen in het voortgezet onderwijs (15 procent van de eenpitters en 2 procent van de meerpitters) is de kwaliteitszorg van alle scholen voldoende op orde. Deze scholen evalueren jaarlijks de kwaliteit van hun leerresultaten, evenals de kwaliteit van hun onderwijsleerprocessen. Ook werken ze planmatig aan verbeteringen en wat goed gaat wordt geborgd. Bij de meeste besturen is de kwaliteitszorg op een of alle scholen niet in orde. Deze besturen missen hierdoor informatie die ze nodig hebben om de verbetering van de onderwijskwaliteit goed aan te kunnen sturen (figuur 2.4.c).

Figuur 2.4c Percentage besturen (n=299) in het voortgezet onderwijs waar de kwaliteitszorg voldoet op:



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

1 Sommige eenpitters hebben meer locaties

HOOFDSTUK 3

PRIMAIR ONDERWIJS

3.1	Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs	47
3.2	Vergelijking van bestandsopnames basisonderwijs	49
3.3	Techniek in het basisonderwijs	56
3.4	Zeer zwakke basisscholen	56
3.5	Het speciaal basisonderwijs	59
3.6	Voor- en vroegschoolse educatie in de vier grote steden	63

3 Primair onderwijs

Samenvatting

Veranderingen In vergelijking met tien jaar geleden is het basisonderwijs verbeterd. Scholen hebben nieuwe methoden aangeschaft die de kerndoelen dekken, leraren gebruiken hun tijd in de les efficiënter en geven beter instructie. Daarentegen laten de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg op veel basisscholen nog te wensen over. Dit beeld is in de loop der jaren nauwelijks veranderd.

Prestaties van leerlingen Enkele jaren geleden kon de inspectie prestaties van leerlingen nog vaak niet beoordelen, omdat scholen geen toetsen gebruikten die een beoordeling mogelijk maakten. Dat is intussen veranderd. Toen de inspectie de afgelopen vier jaar alle basisscholen in Nederland bezocht, was het bijna overal mogelijk de prestaties te beoordelen. Aan het eind van de basisschool presteren leerlingen voldoende op 90 procent van de scholen, maar op 5 procent zijn de prestaties langere tijd achtereen onvoldoende. Op tussenmomenten in de schoolloopbaan presteren leerlingen op 85 procent van de scholen voldoende, maar op 9 procent van de scholen onvoldoende.

Groepen scholen blijven achter Leerlingen presteren op sommige basisscholen minder goed dan op andere. Dat is het geval op islamitische scholen en vrijescholen en in mindere mate ook op jenaplan- en montessorischolen. Ook scholen in de vier grote steden onderscheiden zich relatief vaak in ongunstige zin. Verder blijven prestaties achter op scholen die veel autochtone of allochtone leerlingen met laagopgeleide ouders hebben. Scholen met veel allochtone leerlingen zijn hun achterstand wel aan het inlopen.

Zeer zwakke scholen Op zeer zwakke scholen presteren leerlingen langere tijd onvoldoende. Ook is de kwaliteit van het onderwijsleerproces op belangrijke punten onvoldoende. Sinds 1 januari 2003 heeft de inspectie 150 basisscholen als zeer zwak beoordeeld. Inmiddels hebben 46 scholen een verbetertraject van twee jaar doorlopen. Meestal lukte het om de leerlingprestaties en het onderwijsleerproces te verbeteren, maar kwaliteitsverschillen met andere scholen blijven zichtbaar. Daarom volgt de inspectie de scholen nog met extra aandacht.

Speciaal basisonderwijs De inspectie constateerde vorig jaar dat meer dan de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs onvoldoende basiskwaliteit liet zien. Een deel van deze scholen is na een jaar opnieuw onderzocht. Van hen slaagt de helft er beter in om ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen vast te stellen, maar het zorgvuldig volgen en bijstellen daarvan zijn vaak nog problematisch.

Voor- en vroegschoolse educatie De inspectie heeft voor het eerst de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in de vier grote steden onderzocht. Het was onmogelijk om effecten op kinderen vast te stellen, omdat de registratie van gegevens tekort schiet.

In peuterspeelzalen en groepen 1 en 2 van basisscholen zijn het aanbod, het pedagogisch klimaat en het educatief handelen van leidsters en leraren voldoende tot goed ontwikkeld en worden ouders betrokken bij het onderwijs aan hun kinderen. Leerlingenzorg en kwaliteitszorg zijn daarentegen voor verbetering vatbaar. Er zijn ook nog te vaak problemen met het realiseren van de dubbele bezetting in de groepen 1 en 2, terwijl dit een van de speerpunten van de voor- en vroegschoolse educatie is.

3.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs

In het schooljaar 1997/1998 startte de inspectie met systematische evaluaties van de kwaliteit van het basisonderwijs. Na dit experimentele jaar is het toezicht regelmatig aangepast aan nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen en gewijzigde wetgeving. Toch is het mogelijk een groot deel van de kwaliteitskenmerken die de inspectie beoordeelt over de jaren heen met elkaar te vergelijken. In figuur 3.1a wordt een overzicht geboden van de periode tussen 1999 en 2007.

Aanbod De kwaliteit van het aanbod meet de inspectie af aan twee indicatoren:

- De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen.
- De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.

De kwaliteit van het leerstofaanbod laat vanaf 1999 een geleidelijke verbetering zien. In 1999 voldeed het leerstofaanbod op 80 procent van de scholen, in 2007 geldt dit voor 96 procent van de scholen. Deze verbetering kwam vooral tot stand doordat veel scholen hun methoden voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde vernieuwd hebben, zodat de kerndoelen nu beter door hun methoden gedekt worden.

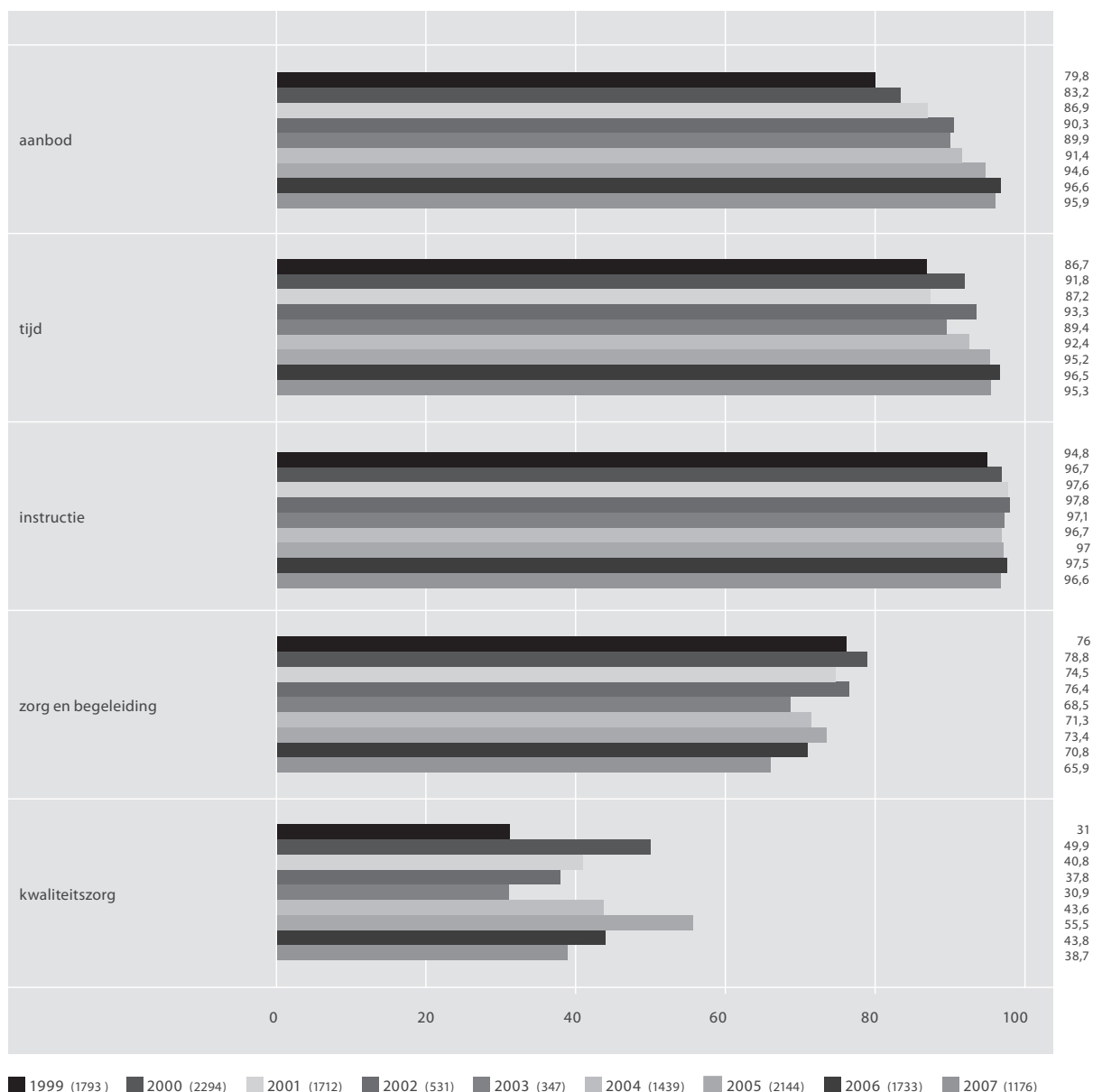
Onderwijstijd De kwaliteit van de onderwijstijd stelt de inspectie vast aan de hand van observaties in klassen. Het gaat daarbij om de indicator: 'de leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd'. De inspectie bekijkt of lessen op tijd beginnen, of er niet te veel onderwijstijd gemoeid is met klassenmanagement en of leerlingen niet onnodig lang hoeven te wachten op hulp om verder te kunnen met hun werk. Het efficiënt gebruik van de onderwijstijd is in de loop van tien jaar verbeterd. In 1999 voldeed 87 procent van de scholen aan de normen van de inspectie, in 2007 is dit bij 95 procent van de scholen het geval.

Instructie Bij de kwaliteit van de instructie baseert de inspectie zich eveneens op observaties in klassen. Daarbij gaat het om enkele basale aspecten:

- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
- De leraren leggen duidelijk uit.
- De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.

In 1999 voldeed de instructie op 95 procent van de basisscholen aan deze aspecten, in 2007 was dit op 97 procent van de scholen het geval.

Figuur 3.1a De kwaliteit van het basisonderwijs tussen 1999 en 2007



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Zorg en begeleiding De kwaliteit van de zorg en begeleiding van zwakke leerlingen meet de inspectie af aan de volgende indicatoren:

- De school bepaalt op grond van de resultaten van de leerlingen de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.
- De school voert de zorg planmatig uit.
- De school gaat de effecten van de zorg na.

In de jaren 1999-2002 voldeed ongeveer driekwart van de basisscholen aan deze voorwaarden van zorg voor zwakke leerlingen. Daarna treedt een daling op en in 2007 voldoet nog twee derde van de basisscholen aan de voorwaarden.

Kwaliteitszorg De indicatoren voor de kwaliteitszorg die de inspectie de afgelopen tien jaar gebruikte, hebben een ontwikkeling doorgemaakt waarin steeds hogere eisen zijn gesteld. Er zijn echter twee indicatoren die de hele periode hetzelfde bleven: 'de school evalueert de kwaliteit van haar opbrengsten' en 'de school evalueert het leren en onderwijzen'.

In 1999 beoordeelde de inspectie deze indicator als voldoende op 31 procent van de scholen, in 2007 op 39 procent. Van jaar tot jaar schommelen de percentages. De schommelingen hangen samen met specifieke aandacht voor kwaliteitszorg in het voorafgaande jaar (de introductie van schoolplan en schoolgids, specifieke aandacht in de vakbladen voor schoolleiders).

3.2 Vergelijking van bestandsopnames basisonderwijs

Prestaties van leerlingen Van 1998 tot en met 2002 voerde de inspectie op alle basisscholen in Nederland een periodiek kwaliteitsonderzoek uit, de zogeheten eerste bestandsopname. Van 2003 tot en met 2007 gebeurde dit opnieuw: de tweede bestandsopname. De bestandsopnames maken het mogelijk om ontwikkelingen in het onderwijs over langere tijd te signaleren. Deze ontwikkelingen zijn dus niet gebaseerd op jaarlijkse steekproeven van scholen, zoals in de voorgaande paragraaf, maar op inspectiebeoordelingen van alle basisscholen.

Verantwoorden van resultaten In de tweede bestandsopname zijn de prestaties van leerlingen aan het eind van de basisschool op 90 procent van de basisscholen van voldoende niveau (tabel 3.2a). Een klein deel van deze scholen (5 procent) presteert consistent hoger dan kan worden verwacht. Op eveneens 5 procent van de scholen, dat wil zeggen op ongeveer 350 basisscholen, zijn de prestaties aan het eind van de schoolperiode langdurig en substantieel lager dan mag worden verwacht. Eveneens 5 procent van de scholen kan zich niet verantwoorden voor het niveau van de prestaties, omdat geen genormeerde en gestandaardiseerde toetsen worden gebruikt aan de hand waarvan de inspectie een oordeel kan vellen. In de eerste bestandsopname was het percentage scholen met voldoende prestaties aan het eind van de schoolperiode aanmerkelijk lager (68 procent, waarvan 2,4 procent hoog presteerde), maar dat lag vooral aan het feit dat het toen op veel meer scholen (27 procent) nog niet mogelijk was de prestaties te beoordelen. Het percentage scholen waar leerlingen onvoldoende presteren aan het eind van de schoolperiode lag ook in de eerste bestandsopname op 5 procent.

Tussenmomenten De inspectie beoordeelt niet alleen hoe leerlingen aan het eind van de basisschool presteren, maar ook welke prestaties ze tijdens hun schoolperiode behalen. In de tweede bestandsopname presteren leerlingen op 85 procent van de basisscholen voldoende op tussenmomenten, maar op 8 procent van de scholen presteren leerlingen onvoldoende en 7 procent van de scholen kan zich niet verantwoorden. In de eerste bestandsopname presteerden leerlingen op tussenmomenten voldoende op 51 procent van de basisscholen, terwijl toen nog 41 procent de prestaties tijdens de schoolperiode niet kon verantwoorden (tabel 3.2a).

Het percentage scholen waar leerlingen onvoldoende presteren op tussenmomenten (9 procent) was in de eerste bestandsopname praktisch hetzelfde als in de tweede.

Tabel 3.2a Opbrengsten basisscholen tijdens de eerste en de tweede bestandsopname

Opbrengsten basisscholen		1998 t/m 2002	2003 t/m 2007
de gemiddelde prestaties van leerlingen aan het einde van de schoolperiode hebben ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	onbekend	27	5
	onvoldoende	5	5
	voldoende	68	90
de gemiddelde prestaties van leerlingen op tussenmomenten hebben ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	onbekend	41	7
	onvoldoende	9	8
	voldoende	51	85

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Verschillen tussen scholen Het Onderwijsverslag over 2002 rapporteerde op basis van de eerste bestandsopname voor de eerste keer over alle basisscholen in Nederland. Over enkele categorieën scholen sprak de inspectie toen haar zorg uit. De kwaliteit van de onderwijsleerprocessen op islamitische scholen en van het didactisch handelen van leraren op vrijescholen waren duidelijk zwakker dan gemiddeld. Scholen met overwegend kinderen van laag opgeleide allochtone ouders bleven over de hele linie achter bij de gemiddelde basisschool. Het prestatieniveau op scholen met veel kinderen van laag opgeleide autochtone ouders lag laag, vooral in plattelandsgemeenten. Ten slotte viel de kwaliteit van de basisscholen in de vier grote steden (G4) tegen in vergelijking met de rest van het land.

Dit jaar kan de inspectie op basis van gegevens uit de tweede bestandsopname opnieuw verschillende categorieën basisscholen met elkaar vergelijken. Net als in vorige jaren wijst de inspectie er op dat verschillen binnen categorieën vaak groter zijn dan ertussen en dat categorieën scholen elkaar bovendien overlappen.

Islamitische scholen en vrijescholen In de tweede bestandsopname beoordeelde de inspectie 1,4 procent van de basisscholen als zeer zwak en 9,2 procent als zwak of risicovol. Onder islamitische en vrijescholen zijn relatief veel (zeer) zwakke scholen te vinden. In mindere mate geldt dit ook voor jenaplan- en montessorischolen (zie tabel 3.2b). De kwaliteit van het pedagogisch en didactisch handelen is op montessorischolen gemiddeld hoger dan op de gemiddelde Nederlandse basisschool en ook hoger dan op jenaplanscholen, daltonscholen en vrijescholen. In figuur 3.2a is dit weergegeven.

De scores¹ op de verschillende aspecten van het onderwijsleerproces in figuur 3.2.a zijn zo gestandaardiseerd dat de score van de gemiddelde school in Nederland steeds nul is. Door deze standaardisering is op eenvoudige wijze te zien hoe groot op elk van de verschillende aspecten de afwijking² is van de scholen met een of meer risico's ten opzichte van het gemiddelde beeld.

Tabel 3.2b Percentages zeer zwakke en zwakke islamitische scholen en conceptscholen

	landelijk	islamitisch	dalton	jenaplan	montessori	vrije school
Zeer zwak	1,4	12,8	1,9	5,6	3,2	16,7
Zwak	9,2	35,9	7,5	16,0	12,1	43,8
Voldoende	89,4	51,3	90,6	78,5	84,7	39,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Kwaliteitsverbetering nodig Islamitische basisscholen hebben, naast enkele sterke punten als de dekking van de kerndoelen door het leerstofaanbod, veel zwakke punten. Zo hebben deze scholen meer moeite dan gemiddeld om de leerstof aan alle leerlingen aan te bieden tot en met het niveau van groep 8. Ook is er vaak geen goede doorgaande lijn in het leerstofaanbod. De kwaliteitszorg is zwakker dan gemiddeld (figuur 3.2a). Leraren op islamitische scholen slagen er minder goed dan op andere scholen in duidelijk instructie te geven en lessen voldoende af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Ook de leerlingenzorg is vaak onvoldoende. Opmerkelijk vaak zijn de interne verhoudingen op islamitische scholen kwetsbaar. Veel scholen slagen er niet in de ouders voldoende te betrekken bij de school en de activiteiten die de school onderneemt. De opbrengsten zijn meestal voldoende, al beschikt een op de vijf islamitische scholen niet over voldoende inzicht in de resultaten van hun leerlingen.

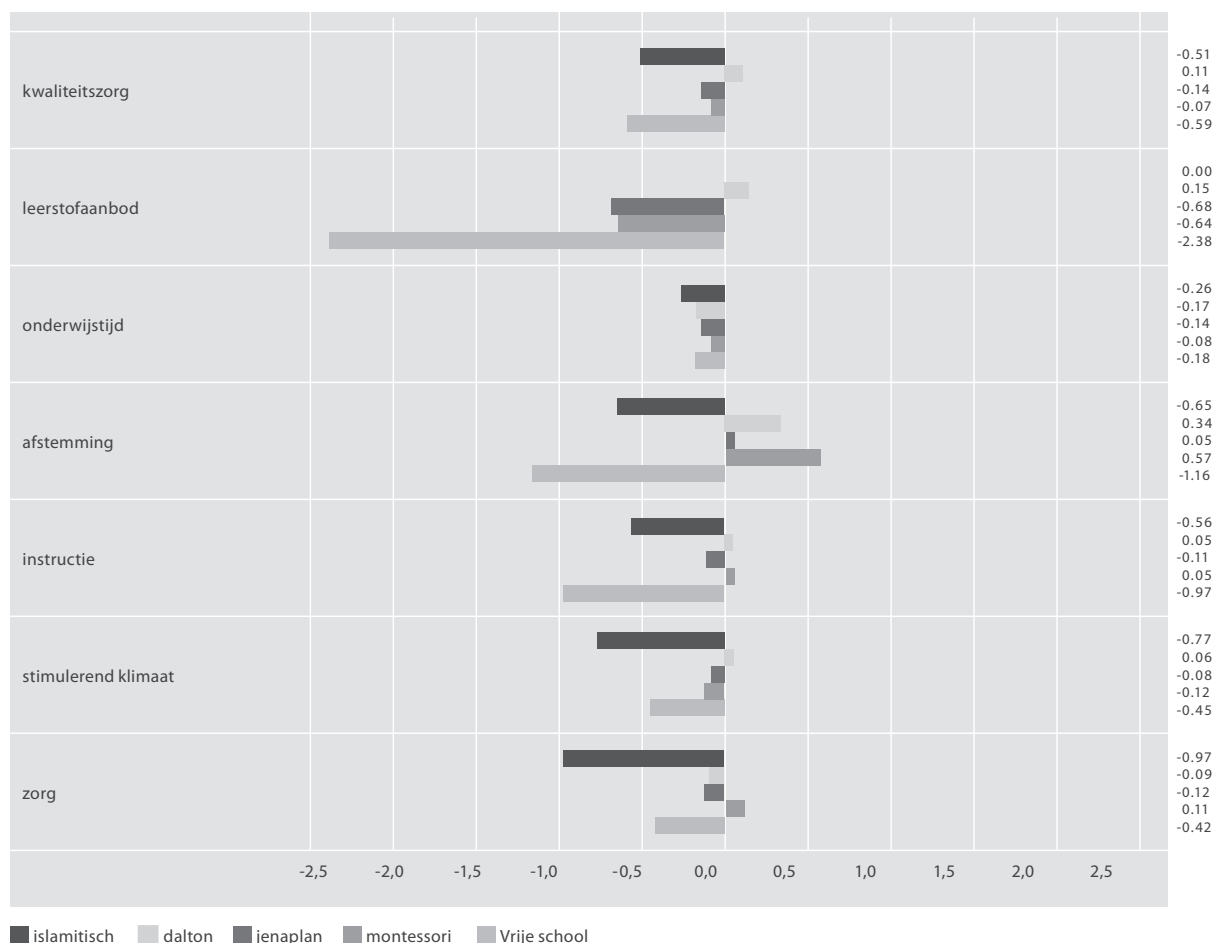
Knelpunten De zorgen over de vrijescholen zijn na de tweede bestandsopname nog niet voorbij. Zestig procent hoort tot de categorie zwakke of zeer zwakke scholen. Over vrijwel de hele linie scoren de vrijescholen significant lager dan andere scholen (figuur 3.2a).

1 Hier wordt gewerkt met zogenoemde z-scores. Z-scores worden verkregen door de ruwe score te delen door de standaard deviatie. Verschillen tussen z-scores kunnen geïnterpreteerd worden in termen van effectgroottes. Effectgroottes van .80 en meer worden door Cohen (1988) groot genoemd, effectgroottes van .50 middelmatig en effectgroottes van .20 klein. Cohens normering van effectgroottes moet gerelativeerd worden tegen de achtergrond van het feit dat in veel onderwijsexperimenten zelden effectgroottes van meer dan .40 gevonden worden. Effectgroottes die kleiner zijn dan .15 worden in deze tekst niet geïnterpreteerd. Effectgroottes van .20 en meer worden als onderwijskundig relevant gezien.

2 De inspectie kijkt af van de gebruikelijke procedure om na te gaan of gevonden verschillen significant zijn of niet. De belangrijkste reden hiervoor is dat de berekeningen uitgevoerd zijn op gegevens over de populatie. Er is dus geen reden om na te gaan of de in de steekproef gevonden verschillen significant afwijken van wat er in de populatie gevonden kan worden. De gevonden verschillen zijn immers verschillen in de populatie. De tweede reden is dat de significantie van een effect nog niets leert over de praktische relevantie van een effect (cf. Carver, 1978). Effectgroottes informeren wel over de relevantie van een effect en zijn ook niet afhankelijk van de grootte van een steekproef. Bovendien zijn effectgroottes gestandaardiseerd. Dit biedt goede mogelijkheden om de effecten van verschillende indicatoren met elkaar te vergelijken.

Bovendien is nog geen kwart in staat zich te verantwoorden over het niveau van de resultaten van hun leerlingen (tabel 3.2c). De Vereniging van Vrijescholen heeft het initiatief genomen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van deze scholen verbeterd. De meeste vrijescholen zijn zich bewust van de noodzaak tot kwaliteitsverbetering.

Figuur 3.2a Overzicht z-scores islamitische scholen en conceptscholen op kwaliteitskenmerken



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel 3.2c Percentages opbrengsten islamitische scholen en conceptscholen

		landelijk	islamitisch	dalton	jenaplan	montessori	vrije school
De gemiddelde prestaties van leerlingen aan het einde van de schoolperiode hebben ten minste het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	onbekend	5	32	6	14	20	72
	onvoldoende	5	2	6	9	4	7
	voldoende	90	66	88	77	75	21

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Samenstelling leerlingbevolking De inspectie beoordeelde scholen met veel kinderen van laag opgeleide autochtone ouders (0.25 leerlingen) en kinderen van allochtone ouders (0.90 leerlingen) in de tweede bestandsopname relatief vaak als zwak of zeer zwak (tabel 3.2d). Opvallend is dat scholen uit de zogeheten Cito-schoolgroep 4 aanmerkelijk vaker dan scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie zeer zwak of zwak zijn. Dit zijn scholen waar meer dan de helft van de leerlingbevolking een extra gewicht heeft, maar waar minder dan een kwart van de leerlingen allochtoon is. Scholen met veel kinderen van laag opgeleide autochtone ouders hebben een zwakker leerstofaanbod dan anders samengestelde scholen. Ook de kwaliteit van zorg en begeleiding blijft achter. Bovendien vallen de prestaties, zowel aan het eind van de basisschool als tussentijds, vaak tegen; ook als al wel rekening is gehouden met de samenstelling van de leerlingbevolking. De prestaties aan het eind van de basisschool zijn op 20 procent van deze groep scholen onvoldoende en de prestaties op tussenmomenten op 14 procent.

Tabel 3.2d Percentages zeer zwakke en zwakke scholen per Cito-schoolgroep

	Cito-schoolgroep							
	Landelijk	n=562	n=4741	n=985	n=60	n=388	n=259	n=184
		1	2	3	4	5	6	7
		100% ongewogen IIn	76-99% ongewogen IIn	51-75% ongewogen IIn	> 50% gewogen, waarvan <25% 0.90 IIn	26-50% 0.90 IIn	51-75% 0.90 IIn	>75% 0.90 IIn
Zeer zwak	1,4	2,5	0,9	1,6	5,0	3,2	1,6	3,4
Zwak	9,2	8,5	7,5	11,9	25,0	15,1	16,2	15,1
Voldoende	89,4	88,9	91,6	86,5	70,0	81,7	82,2	81,6

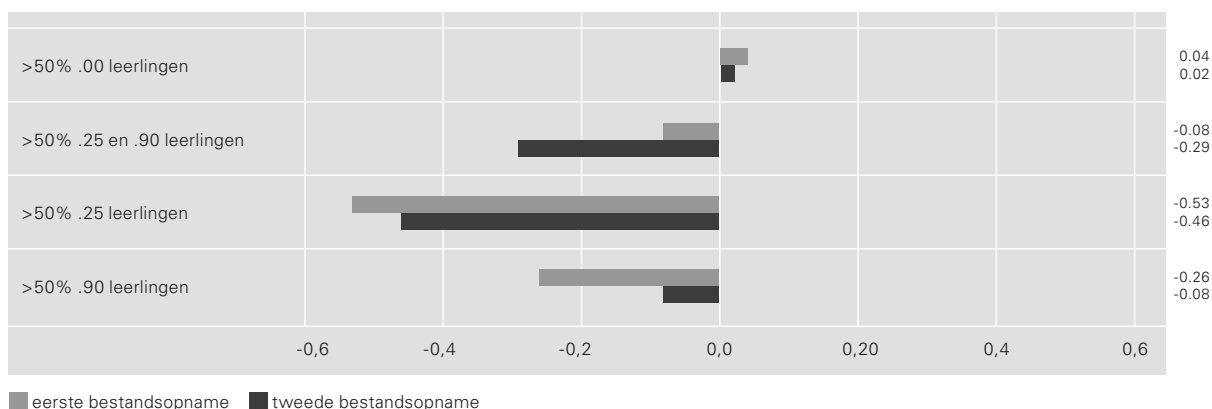
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

‘Zwarte’ scholen lopen in Scholen met overwegend allochtone achterstandsl leerlingen lijken daarentegen hun achterstand voor een groot deel te hebben ingelopen. Het leerstofaanbod en de kwaliteitszorg zijn op deze scholen gemiddeld beter dan op andere scholen. Het niveau van de prestaties (rekening houdend met de samenstelling van de leerlingbevolking) voldoet op meer dan 90 procent van deze scholen aan de gestelde eisen. In absolute zin blijven de prestaties op deze scholen nog wel flink achter, ook al vermindert die achterstand geleidelijk wel.

Figuur 3.2b maakt duidelijk dat de prestaties aan het eind van de basisschool op scholen met meer gewichtsl leerlingen vaker van onvoldoende niveau zijn dan op andere scholen, maar dat de achterstand van ‘zwarte’ scholen kleiner wordt. De achterstand van gemengde scholen groeit daarentegen. En de achterstand van scholen met overwegend autochtone achterstandsl leerlingen blijft zorgwekkend groot.

Hierbij moet wel opgemerkt worden dat het aantal scholen, dat meer dan 50 procent. 25 leerlingen heeft, de laatste jaren sterk is teruggelopen. Dit komt mede door de gewijzigde gewichtenregeling. Het gaat op dit moment nog om minder dan tien scholen.

Figuur 3.2b Overzicht z-scores prestaties einde basisschool, naar samenstelling leerlingbevolking



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Vier grote steden Vergeleken met de landelijke cijfers komen in de vier grote steden (G4) relatief veel zwakke en zeer zwakke scholen voor. Uitsplitsing naar de vier steden afzonderlijk maakt duidelijk dat Amsterdam en Utrecht voor dit effect verantwoordelijk zijn (tabel 3.2e).

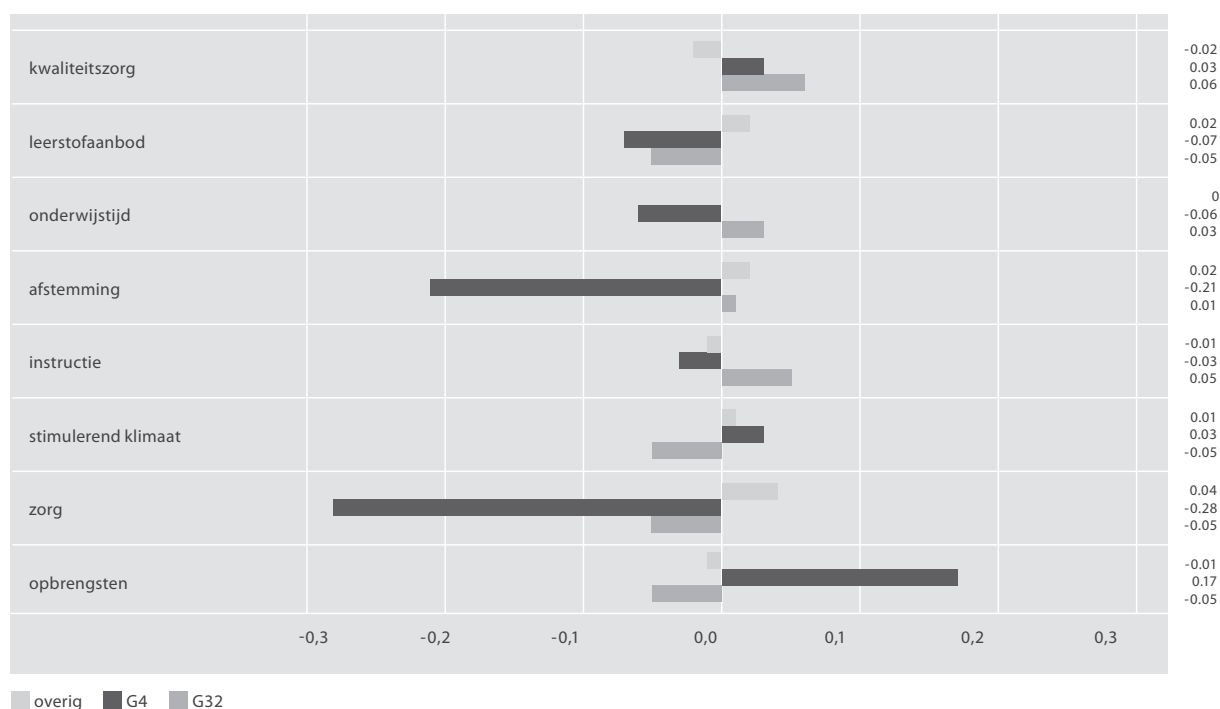
Tabel 3.2e Percentages zeer zwakke en zwakke scholen in de vier grote steden

	Landelijk	G4 totaal	Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
Zeer zwak	1,4	1,6	2,5	2,6	0,0	0,0
Zwak	9,2	12,5	17,7	6,2	10,5	17,8
Voldoende	89,4	85,9	79,8	91,2	89,5	82,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

In 2006 stelde de inspectie vast dat basisscholen in de G4 zich sinds de eerste bestandsopname duidelijk hebben verbeterd (Inspectie van het Onderwijs, 2006c). Twee jaar later wordt deze conclusie bevestigd door de gegevens uit de tweede bestandsopname (figuur 3.2c). Basisscholen uit de G4 en G32 zijn hier vergeleken met het landelijk gemiddelde. De verschillen zijn alleen bij afstemming en zorg groot, maar de kwaliteit in de G4 is op alle kwaliteitskenmerken, met uitzondering van stimulerend klimaat en de opbrengsten, nog wel steeds zwakker dan elders.

Figuur 3.2c Overzicht z-scores op kwaliteitskenmerken, uitgesplitst naar geografische ligging



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Afstemming Er bestaat bovendien een verband tussen de kwaliteit van zorg en begeleiding en de vaardigheid van leraren de lessen af te stemmen op relevante verschillen tussen de leerlingen in hun groep. Juist omdat scholen in de vier grote steden gemiddeld veel zorgleerlingen tellen, is het teleurstellend dat veel scholen op beide kwaliteitskenmerken tekortschieten. De prestaties van leerlingen aan het eind van de basisschool zijn in de G4 vaker voldoende dan in de G32, maar vergeleken met het landelijk gemiddelde is het aantal scholen met onvoldoende prestaties op tussenmomenten echter nog hoog.

Onderlinge verschillen G4 Een nadere vergelijking tussen de vier grote steden onderling maakt duidelijk dat de kwaliteit van het onderwijs in deze steden sterk verschilt. In Utrecht blijft de kwaliteitszorg achter op die in de andere drie steden, terwijl de kwaliteit op het merendeel van de overige kenmerken significant beter is. Leerstofaanbod en zorg en begeleiding vertonen in Den Haag de meeste tekorten en ook in Amsterdam is de kwaliteit van zorg en begeleiding duidelijk zwakker dan in Utrecht en Rotterdam. In die laatste stad valt de kwaliteit van het pedagogisch en didactisch handelen in positieve zin op, met als uitzondering de afstemming op verschillen.

3.3 Techniek in het basisonderwijs

Vergeleken met 2006 is het techniekonderwijs op basisscholen enigszins verbeterd. Scholen besteden meer tijd aan wetenschap en techniek. Problemen nemen steeds verder af, al is nog sprake van een smalle basis. Ruim vijfhonderd scholen hebben in 2007 de eindnorm gehaald. Dit betekent dat het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces en de kwaliteitszorg bij techniek voldoende zijn. Er zit dus een stijgende lijn in het techniekonderwijs, maar er zal nog een flinke inspanning geleverd moeten worden om de doelstelling te halen dat in 2010 op ten minste 2.500 basisscholen goed techniekonderwijs wordt gegeven.

3.4 Zeer zwakke basisscholen

Geïntensiveerd toezicht De inspectie onderscheidt scholen die voldoende onderwijskwaliteit hebben, scholen die risico's laten zien en scholen die zeer zwak zijn. Een zeer zwakke school is een school die drie jaar achtereen onvoldoende resultaten bij leerlingen bereikt en die op cruciale onderdelen van het onderwijsleerproces ook onvoldoende kwaliteit heeft. Sinds de Wet op het Onderwijstoezicht krijgt een zeer zwakke school doorgaans twee jaar de tijd om de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen, waarbij de inspectie geïntensiveerd toezicht uitvoert door de ontwikkelingen te monitoren. Daarna beoordeelt de inspectie de resultaten van de kwaliteitsverbetering bij een afsluitend Onderzoek naar Kwaliteitsverbetering (OKV). Als de kwaliteit niet verbeterd is, kan de inspectie besluiten het traject met een jaar te verlengen. Als er echter onvoldoende redenen zijn om aan te nemen dat het extra jaar daadwerkelijk tot voldoende kwaliteitsverbetering zal leiden, beslist de minister wat er met de school moet gebeuren.

Op 1 januari 2008 zijn in totaal 166 scholen als zeer zwak beoordeeld:

- 96 basisscholen;
- 21 scholen voor speciaal basisonderwijs;
- 17 scholen/vestigingen voor (voortgezet) speciaal onderwijs;
- 1 regionaal expertisecentrum met twee locaties;
- 31 scholen/vestigingen voor voortgezet onderwijs, waarvan een orthopedagogisch/didactisch centrum (OPDC).

Onderzoek op 46 basisscholen Sinds 1 januari 2003 zijn 166 zeer zwakke basisscholen in een traject naar kwaliteitsverbetering terechtgekomen. Op 46 van deze scholen is dit traject inmiddels afgesloten. Tabel 3.4a geeft aan welke kenmerken deze scholen hebben. Ruim een kwart is openbaar, van de resterende scholen is bijna de helft 'algemeen bijzonder'. Een school is islamitisch. Ruim een kwart is een zogeheten 'traditionele vernieuwingsschool' en hiervan is bijna de helft een vrijeschool. De scholen zijn over het hele land verspreid, waarbij 16 procent in een grote stad ligt. Bijna de helft van de basisscholen die een traject naar kwaliteitsverbetering doorliepen, is vrij klein, dat wil zeggen, heeft minder dan honderd leerlingen. Wat de samenstelling van de leerlingbevolking betreft, heeft 9 procent van de basisscholen overwegend allochtone leerlingen. Het overgrote deel van de scholen valt onder een bestuur met meerdere scholen.

Duur van het traject Het traject naar kwaliteitsverbetering werd in bijna alle gevallen na twee jaar afgesloten, soms eerder. Drie scholen hebben na twee jaar echter nog onvoldoende kwaliteitsverbetering bereikt. Daar is het traject met een jaar verlengd. Slechts in één geval beoordeelde de inspectie de verbeteringen aan het einde van het traject als onvoldoende. Op scholen die na afloop van het traject wel voldoende verbeteringen lieten zien, was de inspectie er echter niet zonder meer van overtuigd dat deze ook na langere tijd stand zullen houden. Daarom is in driekwart van de gevallen besloten de kwaliteit van het onderwijs binnen twee jaar opnieuw vast te stellen.

Tabel 3.4a Kenmerken van basisscholen (n=46) die tussen 2003 en 2008 een traject naar kwaliteitsverbetering doorlopen hebben

Kenmerken	Omschrijving	Zeer zwakke scholen Percentage	Landelijk percentage
Denominatie	Openbaar Bijzonder	28 72	34 66
Onderwijsconcept	Traditionele vernieuwingsscholen	28	7
Ligging	In grote steden Elders	16 84	9 91
Aantallen leerlingen	100 of minder 101-200 201 – 400 401 of meer	44 23 28 5	16 31 43 10
Samenstelling schoolbevolking	>50% ongewogen leerlingen >50% 1.25- en 1.90-leerlingen >50% 1.25-leerlingen >50% 1.90-leerlingen	74 12 5 9	88 5 1 7
Aantal scholen die onder het bestuur ressorteren	Een school Meer scholen	12 88	7 93
Duur van het OKV-traject	Twee jaar of minder Drie jaar	93 7	
	Voldoende kwaliteitsverbetering zonder intensief vervolgtoezicht	24	
Uitkomst van het OKV	Voldoende kwaliteitsverbetering maar met intensiever vervolgtoezicht	74	
	Onvoldoende kwaliteitsverbetering	2	

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Ontwikkeling kwaliteit Om een beeld te krijgen van de kwaliteitsontwikkeling op de 46 basisscholen, zijn beoordelingen van het begin van het traject (uit het inspectieonderzoek waarbij werd vastgesteld dat de school zeer zwak is), vergeleken met beoordelingen aan het einde van het traject (uit het onderzoek naar kwaliteitsverbetering). Op ongeveer de helft van de scholen waren aan het begin van het traject niet alleen de resultaten aan het eind van de basisschool onvoldoende, maar ook de resultaten op

tussentijdse momenten in de schoolloopbaan van leerlingen. Het niveau van de tussentijdse resultaten is van betekenis voor toekomstige resultaten aan het eind van de basisschool. Daarom kan worden aangenomen dat de scholen, die zowel onvoldoende eindresultaten als onvoldoende tussentijdse resultaten laten zien, een ongunstige uitgangspositie hebben voor kwaliteitsverbetering.

Aanvankelijke kwaliteit De kwaliteit van het onderwijsleerproces was op de 46 als zeer zwak beoordeelde scholen aanvankelijk beduidend lager dan landelijk gemiddeld. Er waren kwaliteitsverschillen op het gebied van de kwaliteitszorg, de leerlingenzorg en de instructie. Soms waren de verschillen met het landelijk gemiddelde aanzienlijk, zoals bij de resultaten van leerlingen, maar ook bij het leerstofaanbod. Op de zeer zwakke scholen dekte het leerstofaanbod minder vaak de kerndoelen, kwam onvoldoende leerstof aan bod en was het aanbod onvoldoende afgestemd op leerbehoeften van leerlingen, zoals specifieke behoeften op het gebied van taal.

Blijvende problemen Na het verbetertraject hebben de scholen veel van de geconstateerde problemen weten op te lossen. Maar ook dan blijven ze nog steeds op enkele onderdelen achter bij het landelijk beeld. De resultaten bij leerlingen zijn verbeterd en behoorlijk in de richting van het landelijk gemiddelde opgeschoven. Ruim de helft van de scholen heeft zowel de eindresultaten als de tussentijdse resultaten op een voldoende niveau weten te brengen. Oorspronkelijk konden zeven scholen geen verantwoording afleggen over het niveau van de leerprestaties, omdat er geen of onvoldoende toetsgegevens beschikbaar waren. Mede als gevolg van het verbetertraject zijn veel scholen de resultaten bij leerlingen beter gaan vaststellen, maar uiteindelijk kon de inspectie op twee scholen nog steeds geen oordeel vellen over de leerresultaten. Ten aanzien van het onderwijsleerproces zijn de verschillen met andere scholen kleiner geworden, maar niet verdwenen. Alleen bij de kwaliteitszorg zijn de verschillen geheel verdwenen.

Verschillen tussen groepen scholen Binnen de totale groep van 46 scholen zijn drie subgroepen te onderscheiden:

1. Plattelandsscholen: kleine scholen, relatief veel leerlingen van laagopgeleide autochtone ouders en weinig allochtone leerlingen, vaak openbaar, vaak in Noord-Holland, maar niet in de grote steden;
2. Grote stadsscholen: grote scholen met zeer veel allochtone leerlingen en een gemiddeld aantal leerlingen van laagopgeleide autochtone ouders, besturen met meerdere scholen, voornamelijk in de grote(re) steden in Noord-Holland en Noord-Brabant;
3. Traditionele vernieuwingsscholen: scholen met zeer weinig leerlingen van laagopgeleide autochtone ouders en allochtone leerlingen, kleine besturen, van bijzondere signatuur, met een specifiek onderwijsconcept.

Deze drie subgroepen verschillen aan het begin en aan het einde van het verbetertraject.

De plattelandsscholen werden aan het begin nog het gunstigste beoordeeld op leerstofaanbod, afstemming, schoolklimaat en het toetsen van prestaties. Deze scholen hebben zich op alle punten verbeterd en zijn het meest in de richting van het landelijk beeld opgeschoven. In vergelijking daarmee scoren ze echter nog wel laag op afstemming en instructie.

Voor de grote stadsscholen geldt dat vooral de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg aan het eind van het traject relatief sterk achterblijven bij het landelijke beeld.

De traditionele vernieuwingsscholen scoorden aanvankelijk op alle kwaliteitsaspecten, behalve de leerlingenzorg, lager dan de andere zeer zwakke scholen. Na het verbetertraject is vooral de instructie (duidelijke uitleg, actieve betrokkenheid van leerlingen, taakgerichte werksfeer) sterk verbeterd. Ten aanzien van leerstofaanbod, onderwijstijd en toetsing verschillen ze nog in ongunstige zin van het landelijk beeld.

Rol management belangrijk Vaak hangen kwaliteitsproblemen op scholen samen met problemen in het management. Soms heeft een school bijvoorbeeld te maken met veelvuldige wisselingen in de schoolleiding of krijgt een directeur geen draagvlak in het team voor noodzakelijke verbeteringen. In vrijwel alle 46 scholen is aan het begin of tijdens het verbetertraject een nieuwe directeur of een interim-directeur aangesteld. Op een aantal scholen vond pas een directiewisseling plaats toen het verbetertraject onvoldoende van de grond kwam. De nieuwe directeuren waren in staat het verbetertraject vorm te geven en aan te sturen, brachten structuur aan in de school en creëerden draagvlak in het team. Soms kwam er geen nieuwe directeur, maar kreeg de zittende schoolleiding externe ondersteuning. In beide situaties stelden besturen extra middelen ter beschikking ten behoeve van het verbetertraject. In enkele gevallen kozen kleine besturen (eenpitters) er voor aansluiting te zoeken bij een groter schoolbestuur om zodoende meer mogelijkheden te scheppen voor het structureren en borgen van verbeteringen.

3.5 Het speciaal basisonderwijs

3.5.1 Onderzoek naar verbeteringen in het speciaal basisonderwijs

Intensief toezicht In 2005 en 2006 bezocht de inspectie alle scholen voor speciaal basisonderwijs. Op 47 procent van de scholen was de gewenste basiskwaliteit aanwezig, maar op 46 procent was dat bij belangrijke indicatoren niet het geval en op 7 procent van de scholen was de basiskwaliteit onvoldoende (Inspectie van het Onderwijs, 2007h). De laatste groep duidt de inspectie aan als zeer zwakke scholen. Ruim de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs is daarom in een vorm van intensief toezicht geplaatst (Inspectie van het Onderwijs, 2007l). De inspectie achtte deze situatie zorgelijk, omdat kwetsbare leerlingen in te veel gevallen niet het onderwijs kregen waar ze, op grond van hun speciale onderwijsbehoeften, recht op hadden. Veel scholen hadden geen ontwikkelingsperspectief voor hun leerlingen geformuleerd en konden daardoor onvoldoende verantwoorden welke resultaten ze bereikten.

Onderzoek in 2007 Om na te gaan of scholen voor speciaal basisonderwijs de kwaliteit van hun onderwijs na een jaar hadden verbeterd, onderzocht de inspectie eind 2007 een deel van de scholen opnieuw. Het ging hierbij om 37 scholen waar in 2006 in alle gevallen op belangrijke indicatoren onvoldoende basiskwaliteit was aangetroffen. Binnen deze groep bracht de inspectie, om recht te doen aan de verschillen tussen scholen, in 2005/2006 een onderscheid aan in scholen die al wel ontwikkeling lieten zien en in scholen die dit nog niet lieten zien (tabel 3.5.1a). De zeer zwakke scholen zijn niet opgenomen in het onderzoek van 2007, omdat op die scholen al een specifiek traject van monitoring van kwaliteitsverbetering gaande is. De in 2007 onderzochte groep van 37 scholen is niet representatief voor het speciaal basisonderwijs als geheel, maar er zijn wel genoeg scholen onderzocht om uitspraken te kunnen doen over de groep scholen waar de basiskwaliteit op belangrijke indicatoren in 2005/2006 niet is aangetroffen.

Tabel 3.5.1a Aantal onderzochte scholen voor speciaal basisonderwijs in 2005/2006

	2005/2006
Scholen waar de basiskwaliteit in 2006 ten minste in voldoende mate is aangetroffen	149
Scholen waar de basiskwaliteit in 2006 op belangrijke indicatoren niet is aangetroffen:	
waar voldoende ontwikkeling is te zien ten aanzien van het ontwikkelingsperspectief	76
waar onvoldoende ontwikkeling is te zien ten aanzien van het ontwikkelingsperspectief	70
Scholen waar de basiskwaliteit in 2006 in onvoldoende mate is aangetroffen (zeer zwakke scholen)	21
Totaal	316

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Het onderzoek in 2007 richtte zich op de twee indicatoren, die essentieel zijn voor het speciaal basisonderwijs:

- De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast.
- De school volgt of de leerling zich ontwikkelt conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes.

Omwille van de vergelijkbaarheid van de resultaten zijn de gegevens, ondanks de relatief kleine aantallen scholen, in percentages weergegeven.

Vaststellen ontwikkelingsperspectief In 2007 ontlopen de twee groepen scholen elkaar niet sterk wat betreft het vaststellen van het ontwikkelingsperspectief (tabel 3.5.1b). De ene groep krijgt in 47 procent van de gevallen een voldoende beoordeling, de andere groep in 55 procent van de gevallen. Deze scholen stellen voor alle leerlingen het instroom- en het uitstroomniveau vast en verbinden deze twee door een curve: de prognose- of ontwikkelingslijn. De geringe verschillen tussen de groepen lijken op het eerste gezicht opmerkelijk, omdat de uitgangspositie van scholen in 2006 verschild. De onvoldoende onderdelen hadden echter een andere achtergrond voor de twee groepen. De groep waar 18 procent van de scholen een voldoende kreeg, stelde voor een deel van de leerlingen al in 2006 een ontwikkelingsperspectief op. Dit gebeurde echter voor te weinig leerlingen om hiervoor een voldoende te krijgen. Nu ligt het percentage voldoende met 55 een stuk hoger en dus is er sprake van vooruitgang. Deze vooruitgang is, zoals te verwachten was, kleiner voor de groep scholen waar in 2006 nog onvoldoende ontwikkeling was te zien. Hier steeg het percentage voldoende van 33 naar 47.

Volgen en bijstellen ontwikkelingsperspectief Een logisch vervolg op het vaststellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen is het volgen van de leerlingen en bijstellen van de perspectieven. De meeste scholen doen dit in 2007 nog onvoldoende.

Dat hangt samen met het feit dat veel scholen hun aandacht noodzakelijkerwijs eerst hebben gericht op het vaststellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen, omdat die doorgaans nog ontbraken. Pas daarna kan immers sprake zijn van het verder volgen van leerlingen en het eventueel bijstellen van perspectieven. Op scholen die in 2006 al ontwikkeling lieten zien, is de indicator in een derde van de gevallen nu als voldoende beoordeeld. Deze scholen baseren het aanbod voor leerlingen op de ontwikkelingsperspectieven, evalueren tenminste een maal per jaar en stellen zo nodig ontwikkelingsperspectieven bij. In 2006 gold dat nog voor een kwart van de scholen in deze groep, zodat hier sprake is van een bescheiden vooruitgang.

Tabel 3.5.1b Oordelen inspectie 2006 en 2007, per onderzochte groep scholen (in percentages)

		Scholen waar de basiskwaliteit op belangrijke indicatoren niet is aangetroffen in 2006:			
Indicatoren:		In 2006 onvoldoende ontwikkeling n=15		In 2006 voldoende ontwikkeling n=22	
		Oordeel 2006	Oordeel 2007	Oordeel 2006	Oordeel 2007
De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast					
 onvoldoende		67	53	82	45
 voldoende		33	47	18	55
De school volgt of de leerling zich ontwikkelt conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes					
		Oordeel 2006	Oordeel 2007	Oordeel 2006	Oordeel 2007
 onvoldoende		93	100	77	64
 voldoende		7	-	23	36

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Verbeteringen De scholen doen het in 2007 beter dan in 2006. Bovendien onderschrijven ze vrijwel zonder uitzondering het belang van het opstellen van ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen, al geven zij soms aan meer tijd nodig te hebben. Als per school wordt bekeken of de beoordelingen van de inspectie op één of beide onderzochte indicatoren gunstiger zijn dan een jaar eerder, blijkt dat ruim de helft van de scholen, die in 2006 al ontwikkeling liet zien, zich in 2007 verbeterd heeft. In de andere groep scholen heeft slechts 20 procent een gunstiger inspectieoordeel dan in 2006 (tabel 3.5.1c). Dit betekent echter niet dat er daar tussentijds niets is gebeurd. Bij sommige scholen zijn wel verbeteringen geconstateerd, maar leiden die nog niet tot een voldoende beoordeling, omdat bijvoorbeeld nog niet voor alle leerlingen een ontwikkelingsperspectief beschikbaar is.

Tabel 3.5.1c Verschillen in oordelen 2006 en 2007, per onderzochte groep scholen (in percentages)

	Scholen waar in 2006 de basiskwaliteit op belangrijke indicatoren niet is aangetroffen:	
	In 2006 onvoldoende ontwikkeling n=15	In 2006 voldoende ontwikkeling n=22
Oordelen in 2007 hoger dan in 2006	20	55
Oordelen in 2007 gelijk aan 2006	67	36
Oordelen in 2007 lager dan in 2006	13	9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Eind 2008 zal de inspectie een themarapport over de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs uitbrengen. De ontwikkelingen in alle risicoscholen zullen hierbij in beeld worden gebracht.

3.5.2 Samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School

In samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School, waar relatief veel leerlingen naar het speciaal basisonderwijs gaan (meer dan 4 procent), beoordeelt de inspectie bijna de helft van de kwaliteitsindicatoren op de reguliere basisscholen lager dan in samenwerkingsverbanden waar minder leerlingen aan het speciaal basisonderwijs deelnemen (Inspectie van het Onderwijs, 2007I). Twaalf samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamepercentage zijn vergeleken met de overige 235 samenwerkingsverbanden. De basisscholen van de twaalf samenwerkingsverbanden slagen er minder vaak in om leerstof aan te bieden die de kerndoelen dekt. Ook wijken ze wat betreft de onderwijstijd voor taal en rekenen af van het landelijk gemiddelde. Ze betrekken leerlingen minder vaak actief bij onderwijsactiviteiten en ze beschikken minder vaak over een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en ontwikkeling van hun leerlingen. De twaalf nader geanalyseerde samenwerkingsverbanden zijn relatief groot: twee derde heeft meer dan dertig scholen. De kwaliteitsverschillen blijken ook uit de toezichtarrangementen die de inspectie aan scholen heeft toegekend. In samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamepercentage aan het speciaal basisonderwijs krijgen meer reguliere basisscholen het oordeel zwak of risicovol (13 procent) dan in de overige samenwerkingsverbanden (9 procent). Van de scholen voor speciaal basisonderwijs in de samenwerkingsverbanden met een hoog deelnamepercentage is twee derde als zwak, risicovol of zeer zwak beoordeeld. In de overige samenwerkingsverbanden betreft het ruim de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs.

De ondersteuning van leerlingen die extra zorg nodig hebben, wordt afgemeten aan drie indicatoren. In tabel 3.5.2a wordt een overzicht geboden van de ontwikkeling tot en met 2007.

Tabel 3.5.2a De ondersteuning van leerlingen die extra zorg nodig hebben

Indicator	2003	2004	2005	2006	2007
De school voert de zorg planmatig uit		80%	76%	69%	66%
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen		50%	47%	53%	58%
Het aantal leerlingen op een plaatsingslijst van het speciaal basisonderwijs op 1 oktober	240	72	55	79	66

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Het aantal scholen dat de zorg planmatig uitvoert, daalt licht. De normering van de indicatoren is ook aangescherpt. Vooral het formuleren van heldere doelen voor leerlingen die extra aandacht nodig hebben, schiet er vaak bij in. Ruim de helft van de scholen stemt de instructie en verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen. Het aantal leerlingen op een plaatsingslijst van het speciaal basisonderwijs wordt jaarlijks per 1 oktober gemeten door de Inspectie van het Onderwijs. Dit aantal leerlingen is weer gedaald. De doelstelling is dat er in principe geen kinderen op een plaatsingslijst behoren te staan.

3.6 Voor- en vroegschoolse educatie in de vier grote steden

In 2007 onderzocht de inspectie de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) in Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht aan de hand van een voor dit specifieke doel ontwikkeld toezichtkader.

De inspectie bezocht 258 peuterspeelzalen (voorscholen) en 257 basisscholen (vroegscholen; de groepen 1 en 2) die voor- en vroegschoolse educatie aanbieden. Op verzoek van de wethouders van onderwijs zijn locaties bezocht waar de implementatie al gevorderd was en waar zowel peuterleidsters als leraren van de groepen 1 en 2 gecertificeerd waren om voor- en vroegschoolse educatie te verzorgen. De indicatoren zijn op G4-niveau als voldoende beoordeeld wanneer ze bij 75 procent of meer van de voor- en vroegscholen ten minste als voldoende zijn beoordeeld.

3.6.1 Resultaten voor- en vroegschoolse educatie

Geen betrouwbare gegevens Het was de bedoeling prestaties van vve-leerlingen op basisscholen te vergelijken met leerlingen die niet hebben deelgenomen aan voor- en vroegschoolse educatie, maar omdat betrouwbare gegevens ontbraken, is dit niet gelukt. Veel basisscholen registreren de vve-geschiedenis van leerlingen niet systematisch, zodat niet bekend is of ze een voorschoolse voorziening hebben bezocht, een volledig vve-aanbod hebben gehad en welk vve-programma ze hebben gevolgd. Soms wisten peuterleidsters of leraren wel dat leerlingen hadden deelgenomen aan een vve-programma, maar niet hoe lang dat had geduurd.

Zeker wanneer leerlingen van een andere voorschoolse voorziening kwamen dan de 'eigen' voorschool was dit problematisch. Bovendien was door de gewijzigde gewichttenregeling vaak niet helder welke leerlingen doelgroepleerlingen waren en welke niet. Er zijn dus onvoldoende gegevens om een uitspraak te kunnen doen over de resultaten van voor- en voerschoolse educatie.

Toetsen Naast de betrouwbaarheid speelt ook de validiteit van gegevens een rol. De vier grote steden maken gebruik van één of meer landelijk genormeerde toetsen (zoals Taal voor Kleuters of de Drie Minuten Toets) om de resultaten van jonge basisschoolleerlingen te bepalen. Deze toetsen dekken een belangrijk, maar beperkt deel van de vve-programma's, namelijk woordenschat en het technisch lezen. Leraren vinden vaak dat vve-leerlingen qua werkhouding en zelfstandigheid beter zijn voorbereid op het (vroeg)schoolse leren dan leerlingen die geen vve-programma hebben gevolgd. In geen van de steden is dit soort resultaten echter systematisch verzameld.

3.6.2 Kwaliteit van de uitvoering

Aanbod Vrijwel alle onderzochte voor- en voerschoolen (98 procent) gebruiken een erkend vve-programma. Dat ligt voor de hand, omdat de vier grote steden dit als een subsidievoorwaarde stellen. In de praktijk is herkenbaar dat gewerkt wordt aan verschillende ontwikkelingsgebieden van peuters en kleuters (persoonlijke/emotionele ontwikkeling, motorische, creatieve en sociale ontwikkeling, cognitieve ontwikkeling en in het bijzonder de taalontwikkeling). Dit geldt sterker voor de kleutergroepen dan voor de peutergroepen. Enkele vve-locaties gebruiken een aanvulling op een bestaand programma nog niet. Daardoor kan het aanbod voor de taalontwikkeling in 19 procent van de locaties nog worden verbeterd, met name in peutergroepen. Dit laatste geldt nog sterker voor de mate waarin het aanbod opklimt in moeilijkheidsgraad. In 29 procent van de voor- en voerschoolen, vooral in de voerschoolen, zijn verbeteringen wenselijk in de mate waarin de opbouw voor de verschillende ontwikkelingsgebieden is uitgewerkt of in de mate waarin die opbouw in de praktijk wordt gevolgd.

Klimaat Het pedagogisch klimaat is het sterkst ontwikkelde onderdeel van vve. In 26 procent van de vve-locaties is de ondersteuning, die leidsters en leraren de kinderen bieden, zelfs een voorbeeld voor anderen. Peuterleidsters doen dit nog beter dan leraren van de groepen 1 en 2. Leidsters en leraren hanteren duidelijke pedagogische gedragsgrenzen en stimuleren sociale vaardigheden en zelfstandigheid van kinderen. De inrichting van de speel-leeromgeving is in 19 procent van de locaties wat sober en zou meer moeten uitdagen tot spel en taal.

Educatief handelen Ook het educatief handelen is voldoende tot goed ontwikkeld. De wijze waarop leidsters en leraren het evenwicht bewaren tussen het creëren van voorwaarden en gerichte sturing en de wijze waarop zij de actieve betrokkenheid van peuters en kleuters stimuleren, is op de meeste locaties in orde. Verder is in ruim vijftien procent voor- en voerschoolen de afstemming van het educatief handelen tussen de leidsters en tussen de leraren een voorbeeld voor anderen, net als de responsiviteit van het (taal)gedrag. In meer dan een kwart van de voor- en voerschoolen, met name in de peuterspeelzalen, is echter nog veel winst te boeken door de interactie tussen de kinderen te bevorderen, door te werken aan de ontwikkeling van strategieën en door activiteiten af te stemmen op verschillen in ontwikkeling van individuele kinderen.

Samenwerking met ouders Voor- en vroegscholen houden voldoende tot goed rekening met de taal die kinderen thuis spreken. Ze betrekken ouders individueel en in groepsverband voldoende bij activiteiten en leren ouders hoe zij met hun kinderen kunnen omgaan. Veel vroeg- en voorscholen organiseren informatieavonden en themabijeenkomsten. Ook bieden de meeste voor- en vroegscholen ouders gelegenheid bij aanvang van de school nog even met hun kinderen te spelen of met de leidster of leraar te spreken. Een op de vijf locaties kan winst boeken door bij het intakegesprek met ouders beter te informeren naar kenmerken en achtergrond van de kinderen en door ouders te stimuleren thuis vve-activiteiten uit te voeren. Ook kunnen vooral peuterleiders ouders nog beter informeren over zorgpunten in de ontwikkeling van hun kind. Van de voor- en vroegscholen informeert 35 procent de ouders echter niet voldoende over het vve-beleid van de school. Schoolgidsen en schoolplannen van basisscholen geven vaak weinig informatie over het vve-programma. Ook tijdens het intakegesprek blijft de informatie hierover vaak beperkt tot praktische zaken.

Zorg en begeleiding De zorg en begeleiding kan bij de meeste voor- en vroegscholen worden verbeterd. De leraren van de groepen 1 en 2 volgen de ontwikkeling van leerlingen systematisch, inclusief de taalontwikkeling, maar peuterleiders doen dat beduidend minder systematisch. Verder wordt in 39 procent van de koppels van voor- en vroegscholen te weinig doelgericht en planmatig zorg verleend aan kinderen die dat nodig hebben; bij de peuterspeelzalen is dit zelfs in 51 procent van de gevallen zo. Ook de inbedding van de zorg en begeleiding in de bredere zorgketen kan beter. Sommige kinderen hebben naast de vve nog extra ondersteuning nodig van externe instanties. Leiders en leraren sporen deze kinderen doorgaans voldoende op en de kinderen in kwestie maken ook gebruik van externe zorg. De organisatie van de externe zorg en de effectiviteit ervan behoeven echter duidelijk verbetering: voor minder dan de helft (42 procent) van de voor- en vroegscholen is de externe zorg goed georganiseerd en effectief.

3.6.3 Voorwaarden voor voor- en vroegschoolse educatie

Personeel en huisvesting Op de meeste (84 procent) voor- en vroegscholen zijn de beroepskrachten voldoende gekwalificeerd en gecertificeerd. Verklaringen Omtrent het Gedrag zijn nog niet bij alle peuterspeelzalen van alle beroepskrachten aanwezig. De GGD'en hebben voor peuterspeelzalen een overgangsjaar gecreëerd om aan deze nieuwe verordeningseis te kunnen voldoen.

In vrijwel alle voor- en vroegscholen voldoet de groepsgrootte aan de lokaal geldende norm, maar 32 procent van de kleutergroepen voldoet niet aan de eis van de dubbele bezetting: hier zijn niet op voldoende dagdelen per week twee gecertificeerde leraren aanwezig. Dit lijkt samen te hangen met het feit dat in de lumpsumfinanciering van het basisonderwijs het geld voor vve niet geoormerkt is.

De huisvestingseisen uit gemeentelijke verordeningen gelden alleen voor peuterspeelzalen. Van drie grote steden heeft de inspectie hierover informatie gekregen van inspecteurs kinderopvang (GGD). Daaruit blijkt dat in heel weinig voorscholen zowel de binnen- als de buitenspeelruimtes niet aan de vereisten voldoet, maar dat in wat meer voorscholen wel verbeteringen wenselijk zijn. Er is verder geen enkele voorschool waar de veiligheids- en gezondheidsvoorschriften nog in de kinderschoenen staan, maar ook hier geldt dat verbeteringen wel wenselijk zijn.

Bereik en toegankelijkheid De toegankelijkheid voor peuters voldoet in 93 procent van de locaties aan de lokale norm en in bijna alle locaties komen peuters en kleuters voldoende dagdelen per week. Verder valt op dat 26 procent van de basisscholen met een vve-programma nog relatief veel leerlingen in groep 2 een jaar langer laat 'kleuteren', terwijl bekend is dat dit niet het verwachte effect heeft.

3.6.4 Context van voor- en vroegschoolse educatie

Kwaliteitszorg Ofschoon de meeste voor- en vroegscholen (83 procent) een pedagogisch beleidsplan hebben van voldoende kwaliteit, is dat beleidsplan bij te weinig voor- en vroegscholen voldoende ingebed in de context. Ook regelen te weinig vve-locaties de coördinatie van de voor- en vroegschoolse educatie voldoende (57 procent) en bereiken ze nog te weinig doelgroepkinderen. Dit laatste geldt voor beduidend meer voorscholen dan voor vroegscholen; de leerplichtige leeftijd vangt immers op vijfjarige leeftijd aan. Hoewel de meeste koppels de kwaliteit van hun educatie evalueren, formuleert slechts 54 procent verbetermaatregelen en voert die aantoonbaar uit. Overigens doen vroegscholen het hier beter dan voorscholen. De kwaliteit van vve wordt op te weinig (59 procent) van de locaties geborgd. Ook hier doen vroegscholen het beter dan voorscholen.

De kwaliteitszorg voor en rond vve van voor- en vroegschool samen vormt een nog vrijwel onontgonnen gebied. Er is nog te weinig 'ketenregie' en continuïteit in de keten. Gezamenlijke, systematische evaluatie en verbetering is nog maar op weinig voor- en vroegscholen in voldoende mate aan de orde. Het lijkt alsof vve door peuterspeelzalen en zeker door basisscholen nog te veel beschouwd wordt als een op zichzelf staand traject met eigen regels en voorschriften, waarbij de gemeente, en niet het eigen bestuur of de voor- en vroegschool, een sturende rol heeft.

Leerlingenzorg blijft achilleshiel

HOOFDSTUK 4

VOORTGEZET ONDERWIJS

4.1	Ontwikkelingen in de kwaliteit van het voortgezet onderwijs	71
4.2	Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden	72
4.3	De financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs	86

4 Voortgezet onderwijs

Samenvatting

Veranderingen In vergelijking met 2001 is de kwaliteit van het leerstofaanbod in het voortgezet onderwijs verbeterd. Veranderingen ten aanzien van de leerlingen-zorg en de kwaliteitszorg waren er nauwelijks, hoewel een deel van de scholen hier onvoldoende kwaliteit laat zien en verbeteringen dus zeker nodig zijn. De kwaliteit van instructie liep terug en datzelfde geldt voor de onderwijstijd (hier gemeten als de uitval van onderwijsactiviteiten), ongeoorloofd verzuim van leerlingen en de manier waarop leerlingen in de lessen hun tijd gebruiken.

Grote steden De vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) hebben meer risicovolle en zeer zwakke scholen dan de rest van het land. Op deze scholen presteren leerlingen onvoldoende en bovendien is de kwaliteit van het onderwijsleerproces op belangrijke punten onvoldoende. Het rendement van de bovenbouw van het vmbo in de vier grote steden is lager dan elders en leerlingen zakken vaker voor het examen. Dat hangt niet samen met het percentage leerlingen dat leerwegondersteunend onderwijs krijgt, wel met het percentage allochtone leerlingen in het vmbo.

Praktijkscholen De inspectie beoordeelt praktijkscholen vaker als risicovol of zeer zwak dan scholen voor vmbo, havo en vwo. De kwaliteitszorg is in het praktijkonderwijs vaak onvoldoende ontwikkeld, het taalaanbod sluit onvoldoende aan op de taalproblemen die leerlingen hebben en leerlingen zitten vaak in een passieve rol. Praktijkscholen in de vier grote steden wijken in ongunstige zin af van praktijk-scholen elders in het land.

Examens De cijfers voor het centraal examen laten zien dat vooral havo-scholen een zesjescultuur hebben. Vmbo- en vwo-scholen slagen er vaker in hun leerlingen hoger te laten scoren op het centraal examen. Leerlingen krijgen doorgaans hogere cijfers voor het schoolexamen dan voor het centraal examen, vooral in het vwo. Bij Latijn en Grieks zijn de afwijkingen nog sterker dan bij de andere vakken op het vwo. Het lijkt er dus op dat een deel van de vwo-scholen te lage eisen stelt aan het schoolexamen.

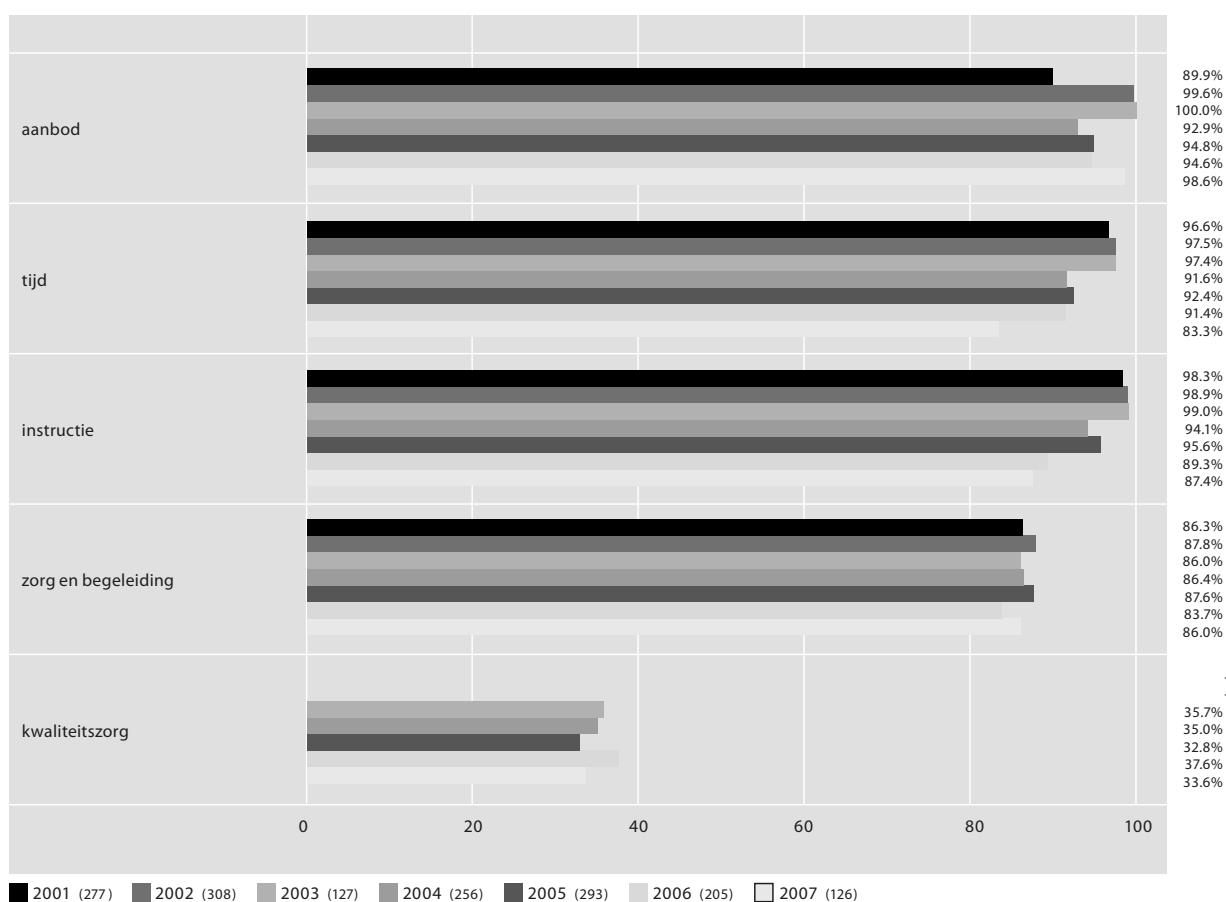
Groen vmbo Het onderwijsleerproces op scholen voor groen vmbo wijkt weinig af, terwijl de kwaliteitszorg iets beter ontwikkeld is.

Financiële positie besturen voortgezet onderwijs Het weerstandsvermogen geeft de financiële reserve van een bestuur aan. Een kwart van de besturen heeft een hoog weerstandsvermogen, 6 procent een laag weerstandsvermogen. De meeste besturen beschrijven hun weerstandsvermogen wel in hun jaarverslag, maar vermelden niet welke risico's moeten worden afgedekt. Besturen met een laag weerstandsvermogen hebben relatief vaak risicovolle en zeer zwakke scholen onder hun hoede.

4.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het voortgezet onderwijs

Vanaf schooljaar 2000/2001 is de inspectie in het voortgezet onderwijs gestart met systematische evaluaties van de kwaliteit van het onderwijs. Evenals in andere sectoren geldt voor het voortgezet onderwijs dat het toezichtkader van de inspectie sindsdien veranderingen ondergaan heeft. Een aantal onderdelen van het toezichtkader is in de loop der jaren echter constant gebleven en dat biedt de mogelijkheid om de kwaliteit van het onderwijs over zeven jaren te bezien (figuur 4.1a).

Figuur 4.1a De kwaliteit van het voortgezet onderwijs tussen 2000/2001 en 2006/2007



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Aanbod De kwaliteit van het aanbod meet de inspectie af aan de indicator: 'het leerstofaanbod voldoet aan de wettelijke vereisten en is dekkend voor de examenprogramma's'. In 2001 beoordeelde de inspectie het leerstofaanbod op 90 procent van de scholen als voldoende. In de jaren daarna lopen de percentages met kleine schommelingen in de richting van bijna 100 procent.

Onderwijstijd De kwaliteit van de onderwijstijd bepaalt de inspectie aan de hand van drie indicatoren:

- De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.
- Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.
- De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.

In de kwaliteit van de onderwijstijd treedt een geleidelijke daling op. Van 2001 tot en met 2003 ging zo'n 97 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs efficiënt om met de geplande onderwijstijd, maar dit percentage zakt daarna tot 83 in 2007.

Instructie De inspectie stelt de kwaliteit van de instructie vast aan de hand van observaties in klassen op basis van enkele zeer basale aspecten:

- De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.
- De leraren leggen duidelijk uit.
- De leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen.

In de jaren 2001 tot en met 2003 is de kwaliteit van de instructie bij nagenoeg alle scholen in orde. Daarna treedt een geleidelijke daling op, met een dieptepunt in 2007, toen de kwaliteit van de instructie nog op 87 procent van de scholen aan de basale eisen voldeed.

Zorg en begeleiding De kwaliteit van de zorg en begeleiding van zwakke leerlingen beoordeelt de inspectie op basis van twee indicatoren:

- De school bepaalt op grond van de resultaten van de leerlingen de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.
- De school voert de zorg planmatig uit.

Over de jaren heen blijft het patroon constant: steeds voldoet de zorg en begeleiding op ongeveer 86 procent van de scholen.

Kwaliteitszorg In het voortgezet onderwijs hebben de indicatoren voor kwaliteitszorg, evenals in andere sectoren, een ontwikkeling doorgemaakt. Geleidelijk zijn er steeds hogere eisen aan scholen gesteld. Twee indicatoren zijn constant gebleven: 'de school evalueert de kwaliteit van haar opbrengsten' en 'de school evalueert de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen'.

Scholen laten door de jaren heen een stabiel beeld zien: het percentage scholen waar de kwaliteitszorg als voldoende is beoordeeld, schommelt tussen de 33 en 38 procent.

4.2 Het voortgezet onderwijs in de vier grote steden

Aan het einde van 2007 is landelijk gezien 1,8 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs zeer zwak en 11,7 procent zwak of risicovol (tabel 4.2a). Uitgesplitst naar schooltype valt op dat vooral scholen die (ook) vmbo-afdelingen hebben, relatief vaak tot de zwakkere scholen behoren.

Tabel 4.2a Percentage zeer zwakke en zwakke scholen voor voortgezet onderwijs in 2007, naar schooltype

	Landelijk (n=866)	Vmbo-b-k (n=62)	Vmbo-b-k-gt (n=164)	Vmbo-g-t (n=75)	Vmbo-b-k- gt/havo/vwo (n=150)	Vmbo-gt/ havo/vwo (n=274)	vwo of havo/vwo (n=141)
Zeer zwak	1,8	8,1	2,4	4,0	1,3	0,4	0,7
Zwak	11,7	16,1	14,6	6,7	8,0	14,6	7,1
Voldoende/goed	86,5	75,8	83,0	89,3	90,7	85,0	92,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Meer zwakke scholen in vier grote steden In de vier grote steden komen meer zeer zwakke en zwakke scholen voor dan landelijk. In deze vier steden is 39 procent van de scholen als zwak of zeer zwak beoordeeld (tabel 4.2b).

Tabel 4.2b Percentage zeer zwakke en zwakke scholen voor voortgezet onderwijs in 2007, naar geografische ligging

	Landelijk	G4	G32	Overig
Zeer zwak	1,8	4,1	1,8	1,4
Zwak	11,7	35,0	8,6	8,0
Voldoende/goed	86,5	61,0	89,6	90,6

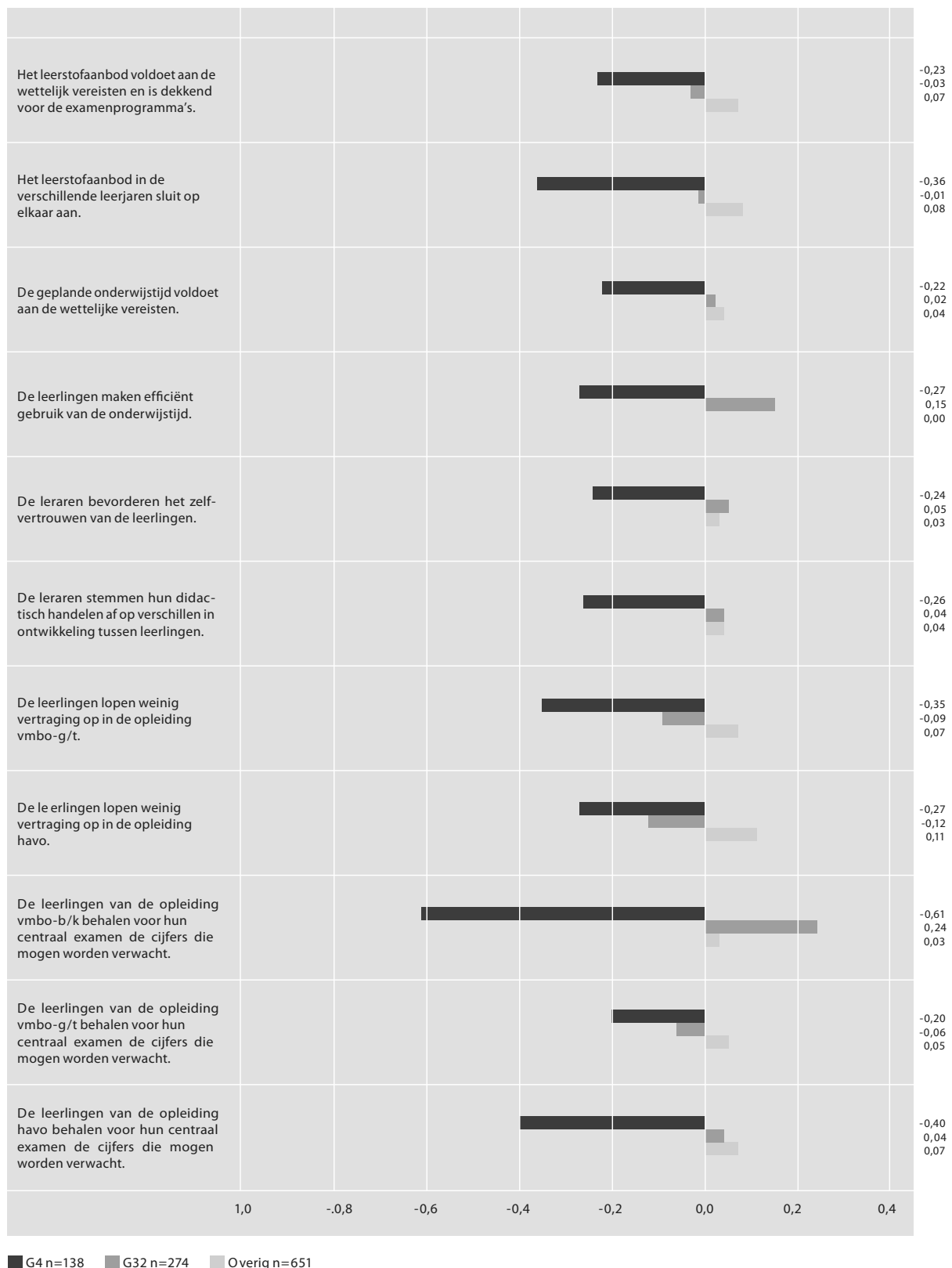
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Afwijkende kwaliteitsoordelen vier grote steden De scholen in de vier grote steden wijken op verschillende indicatoren in negatieve zin af van het landelijk beeld over de jaren 2002-2007 (tabel 4.2c). Het gaat hierbij om:

- het leerstofaanbod (dekking en doorgaande lijn);
- de onderwijstijd (voldoen aan wettelijke vereisten en efficiënt gebruik);
- het didactisch handelen (bevorderen zelfvertrouwen, afstemmen op verschillen tussen leerlingen) en;
- de resultaten van leerlingen, in het bijzonder de cijfers voor de centrale examens vmbo-b/k en havo.

De negatieve afwijking voor de grote steden is structureel en is in het schooljaar 2006/2007 nog groter dan voorheen. Leerlingen in de vier grote steden lopen in alle schoolsoorten vertraging op, maar vooral in het vmbo-g/t en het havo is deze aanzienlijk. Deze schoolsoorten geven reden tot zorg en verdienen nadere analyse.

Figuur 4.2c Oordelen kwaliteit scholen voor voortgezet onderwijs 2002-2007, naar geografische ligging (z-scores)



Rendement bovenbouw vmbo De inspectie heeft het rendement in de bovenbouw van het vmbo onderzocht, met name op vmbo-scholen en -afdelingen in de vier grote steden. Onder het rendement van de bovenbouw verstaat de inspectie de mate waarin een school erin slaagt om leerlingen zonder vertraging een diploma te laten behalen in een periode van twee jaar vanaf leerjaar 3. Tabel 4.2d geeft weer welk percentage leerlingen van vmbo-scholen zonder vertraging tot en met het diploma is doorgestroomd in de bovenbouw. De gegevens zijn gebaseerd op de opbrengstenkaarten van 2006. Vmbo-scholen zijn in drie categorieën verdeeld, zodanig dat landelijk gezien 20 procent van het totaal aantal vmbo-scholen in Nederland in de categorie valt met het hoogste rendement (meer dan 93 procent leerlingen die onvertraagd het diploma haalt). Evenzo valt 20 procent van alle vmbo-scholen in de laagste categorie (waar minder dan 80 procent van de leerlingen onvertraagd doorstroomt).

In de vier grote steden valt slechts 6 procent van de vmbo-scholen in de hoogste categorie. In de rest van Nederland geldt dat voor 23 procent van de vmbo-scholen, bijna vier maal zo hoog. In de vier grote steden heeft 47 procent van de vmbo-scholen een rendement onder de 80 procent, drie maal hoger dan de rest van Nederland, waar dat percentage 16 is.

Tabel 4.2d Rendement bovenbouw van vmbo-scholen, in percentages

	Vmbo landelijk n=891	Vmbo G4 n=109	Vmbo overig n=782
< 80% leerlingen onvertraagde doorstroom t/m diploma	20	47	16
80% t/m 93% leerlingen onvertraagde doorstroom t/m diploma	60	47	61
>93% leerlingen onvertraagde doorstroom t/m diploma	20	6	23

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Examenresultaten vmbo In de vier grote steden slagen vmbo-scholen er minder goed in leerlingen voor het examen te laten slagen dan in de rest van Nederland. Landelijk geldt voor 7 procent van de vmbo-scholen dat meer dan 15 procent van de leerlingen zakt voor het eindexamen, maar in de vier grote steden is dat op ruim een kwart van de vmbo-scholen het geval (tabel 4.2e). In de groep vmbo-scholen met het meest gunstige slagingspercentage (ofwel: de groep waar minder dan 5 procent van de leerlingen zakt) zijn de scholen uit de vier grote steden ondervertegenwoordigd: landelijk valt de helft van de vmbo-scholen in deze groep, in de vier grote steden een kwart.

Schoolexamens vwo vaak te gemakkelijk

Tabel 4.2e Niet geslaagde leerlingen van vmbo-scholen, in percentages

	Vmbo landelijk n=891	Vmbo G4 n=109	Vmbo overig n=782
> 15% leerlingen niet geslaagd	7	27	4
5-15% leerlingen niet geslaagd	42	48	41
< 5% leerlingen niet geslaagd	51	25	55

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Lwoo-leerlingen Op vmbo-scholen in de vier grote steden bestaat de leerlingbevolking vaker voor meer dan de helft uit leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) krijgen dan op de overige vmbo-scholen in Nederland (tabel 4.2f). Landelijk heeft 7 procent van de vmbo-scholen een leerlingbevolking in het derde en vierde leerjaar die overwegend uit lwoo-leerlingen bestaat, maar in de vier grote steden geldt dit voor 15 procent van de vmbo-scholen. Dit zou een verklaring kunnen zijn voor het relatief lage percentage geslaagde leerlingen in de G4, maar analyses van de inspectie wijzen uit dat er geen significant verband is tussen het percentage lwoo-leerlingen in het vierde leerjaar en het slagingspercentage van scholen.

Tabel 4.2f Percentage lwoo-leerlingen in 3e en 4e leerjaar van vmbo-scholen

	Vmbo landelijk n=891	Vmbo G4 n=109	Vmbo overig n=782
Geen lwoo	41	41	41
< 25% lwoo	29	22	31
25-50% lwoo	23	22	23
51-75% lwoo	4	9	4
> 75% lwoo	3	6	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Wel hangt het percentage niet-geslaagde leerlingen samen met het percentage niet-westerse allochtonen op een school: scholen met veel niet-westerse allochtone leerlingen hebben relatief veel niet-geslaagde leerlingen. Dat geldt voor zowel vmbo-scholen in de vier grote steden als voor vmbo-scholen in de rest van Nederland. Ook is het rendement van de bovenbouw (de onvertraagde doorstroom naar een diploma) lager op vmbo-scholen naarmate het percentage niet-westerse allochtone leerlingen toeneemt, zowel in de vier grote steden als in de rest van Nederland.

4.2.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het praktijkonderwijs

In de periode 2002-2007 beoordeelde de inspectie 129 scholen voor praktijkonderwijs. Op de meeste indicatoren kreeg driekwart of meer van de scholen een positieve beoordeling, maar op enkele indicatoren schieten veel praktijkscholen te kort. Evenals bij het vmbo, havo en vwo beoordeelt de inspectie bij relatief veel scholen voor praktijkonderwijs de kwaliteitszorg onvoldoende. Het gaat daarbij om het systematisch evalueren van, het waarborgen van en het rapporteren over de kwaliteit van de resultaten van leerlingen en van het leren en onderwijzen. Voor een derde van de praktijkscholen geldt dat het leerstofaanbod afstemming op de onderwijsbehoeften van leerlingen onvoldoende mogelijk maakt. Gezien de grote verschillen in individuele problematiek van leerlingen op deze scholen is dit een ernstig tekort.

Op de meeste praktijkscholen is het leerstofaanbod dat past bij de talige behoeften van taalzwakke leerlingen onvoldoende beoordeeld. Leerlingen in het praktijkonderwijs hebben vrijwel allemaal achterstanden op taalgebied en juist voor hen is een breed talig aanbod van groot belang.

Ten slotte krijgen leerlingen op ongeveer de helft van de praktijkscholen te weinig verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun leerproces, voor zover dit past bij hun ontwikkelingsniveau. Daardoor zitten leerlingen op veel scholen in een onnodig passieve rol. De praktijkscholen in de vier grote steden blijven achter bij de rest van de Nederlandse praktijkscholen (tabel 4.2.1a).

Tabel 4.2.1a Oordelen kwaliteit scholen voor praktijkonderwijs 2002-2007, naar geografische ligging (percentages)

% voldoende beoordeeld	Landelijk n=129	G4 n=16	G32 n=44	Overig n=69
De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het leren en onderwijzen.	30	19	32	32
De school waarborgt de kwaliteit van leren en onderwijzen.	43	19	52	43
De school rapporteert inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden.	43	31	41	47
Het leerstofaanbod maakt afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	65	50	68	67
De school met een substantieel percentage taalzwakke leerlingen heeft bij alle vakken een leerstofaanbod dat past bij de talige onderwijsbehoeften van deze leerlingen.	79	50	85	80
De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau.	52	50	52	54

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Zeet zwakke praktijkscholen Eind 2007 bleek 4 procent van de scholen voor praktijkonderwijs zeer zwak en 15 procent zwak/risicovol. In verhouding zijn er meer scholen voor praktijkonderwijs dan scholen voor vmbo, havo en vwo waar de inspectie de kwaliteit van het onderwijs als zeer zwak heeft beoordeeld (tabel 4.2.1b).

Tabel 4.2.1b Percentage zeer zwakke en zwakke scholen voor voortgezet onderwijs en praktijkonderwijs in 2007

	Vmbo, havo, vwo n=866	Praktijkonderwijs n=129
Zeer zwak	1,8	4,1
Zwak	11,7	14,6
Voldoende/goed	86,5	81,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

4.2.2 Examenresultaten van het voortgezet onderwijs

Centrale examens Het centraal examen is een landelijke garantiecontrole op de kwaliteit van het kennisniveau dat leerlingen moeten bereiken. Resultaten van het centraal examen en het schoolexamen samen vormen de basis voor het diploma, dat een civiel effect heeft. Zo geeft het diploma van het havo toelating tot het hoger beroepsonderwijs. Cijfers voor het centraal examen geven een indicatie van de mate waarin leerlingen het kennis- en beheersingsniveau beheersen dat de overheid per schoolsoort heeft vastgesteld. Ook laten deze cijfers zien of de kwaliteit van het kennis- en beheersingsniveau in de tijd stabiel is. Als voorwaarde geldt dan wel dat de eisen aan de moeilijkheidsgraad van het examen en de normering over een reeks van jaren gelijk blijven. Voor deze kwaliteitsgarantie zijn cijfers van het schoolexamen minder geschikt, omdat scholen bij schoolexamens eigen keuzes kunnen maken en eigen accenten kunnen leggen. Daarom worden de cijfers van het centraal examen geanalyseerd als elementen van een kwaliteitsgarantie op stelselniveau.

Cijfers centraal examen In tabel 4.2.2a staan de percentages scholen met hun gemiddelde resultaten voor het centraal examen over drie jaren (2004-2006). Omdat het om het gemiddelde cijfer van alle examenkandidaten per school gaat, ligt het voor de hand dat de meeste scholen een gemiddeld examencijfer tussen 6 en 6,5 halen.

Tabel 4.2.2a Cijfer centraal examen over drie jaar (2004-2006), per schoolsoort (percentage scholen)

Cijfer centraal examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	0,3	1,3	3,9	5,1	3,0
6 – 6.5	47,6	77,7	83,9	94,0	77,6
> 6.5	52,1	21,0	12,2	0,9	19,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

In de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo halen examenkandidaten op ruim de helft van de scholen een gemiddeld cijfer hoger dan 6,5. Bij de andere schoolsoorten liggen de cijfers lager, zeker op havo-scholen die nog het meest een 'zesjes-cultuur' lijken te weerspiegelen. Hier ligt het gemiddeld cijfer van examenkandidaten op 94 procent van de scholen tussen 6 en 6,5. Dat kan te maken hebben met de positie van het havo naast het vwo binnen scholengemeenschappen, waardoor betere leerlingen worden afgeroomd. Zo'n effect doet zich overigens niet voor binnen de leerwegen van het vmbo. Dit kan erop wijzen dat vwo en havo zich ten opzichte van elkaar inhoudelijk te weinig onderscheiden, behalve in de mate waarin hun programma's meer en minder eisen.

Op vrijwel alle scholen (97,5 procent) haalt 10 procent of meer van de leerlingen een gemiddeld cijfer voor het centraal examen dat lager is dan 6 en op meer dan de helft van de scholen een cijfer lager dan 5,5 (tabel 4.2.2b). Daarentegen zijn er maar weinig scholen (bijna 14 procent) waar 10 procent of meer van de leerlingen gemiddeld een 7,5 of hoger halen.

Tabel 4.2.2b Gemiddelde cijfers centraal examen op scholen voortgezet onderwijs, in percentages scholen (n=1.082 scholen)

Percentage scholen waar leerlingen CE-cijfer halen:	Geen van de leerlingen	<1% leerlingen	1 – 5% leerlingen	5 – 10% leerlingen	>10% leerlingen
lager dan 5,5	2,9	0,5	11,3	31,4	54,0
lager dan 6,0	0,5	0,0	0,5	1,6	97,5
hoger dan 7,5	5,3	1,8	45,7	33,8	13,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Verschillen schoolexamen en centraal examen Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van schoolexamens. Verschillen tussen scholen zijn van oudsher eigen aan de systematiek van de schoolexamens (Inspectie van het Onderwijs, 1995; 1996; 1997; 1999). Het mag echter niet zo zijn dat scholen examenuitslagen manipuleren door het cijfer voor het schoolexamen bewust positief te beïnvloeden. Daarom let de inspectie op verschillen in de cijfers voor schoolexamens en centrale examens op scholen. Een overzicht van verschillen tussen gemiddelde cijfers over drie jaren (2004 – 2006) maakt duidelijk dat schoolexamencijfers in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo in de meeste scholen ofwel lager zijn dan cijfers voor het centraal examen of minder dan 0,5 punt hoger (tabel 4.2.2c). Elders is het schoolexamencijfer vrijwel altijd hoger dan het cijfer voor het centraal examen. De afwijkingen zijn het sterkst in het vwo, waar 30 procent van de scholen een gemiddeld schoolexamencijfer heeft dat meer dan 0,5 punt hoger is dan het cijfer voor het centraal examen.

Tabel 4.2.2c Discrepanantie cijfer schoolexamen (se) en centraal examen (ce) over drie jaren

	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< .00	73	46	18	9	3
00 - .50	25	49	67	80	68
50 – 1.00	2	5	13	10	28
> 1.00	0	0	1	1	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Voor het schoolexamen halen leerlingen veel vaker een voldoende dan voor het centraal examen. Er zijn bijna geen scholen waar leerlingen een gemiddeld schoolexamencijfer onder de 6 halen. Op 68 procent van de scholen halen leerlingen gemiddeld een 6,5 of hoger en op de overige scholen ligt het gemiddelde cijfer tussen 6 en 6,5. Tussen de schoolsoorten bestaan grote verschillen op dit punt (tabel 4.2.2d). Hierbij springt het vwo het meest in het oog: op bijna alle vwo-scholen (97 procent) halen leerlingen een gemiddeld cijfer van 6,5 of hoger op hun schoolexamen.

Tabel 4.2.2d Cijfer schoolexamen per schoolsoort (percentage scholen)

Cijfer school- examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	4,9	0,2	2,3	0,2	0,0
6 – 6,5	43,3	42,1	36,0	77,6	2,8
> 6,5	51,7	57,7	61,7	22,2	97,2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Scholen die op het centraal examen lager dan 6 eindigen, wijken wat hun cijfer voor het schoolexamen betreft niet veel af van scholen die hogere cijfers bereiken op het centraal examen. Zo halen vwo-scholen die lager dan 6 scoren op het centraal examen gemiddeld genomen een cijfer van 6,7 op het schoolexamen, nauwelijks lager dan de vwo-scholen die het beter doen op het centraal examen (tabel 4.2.2e).

Tabel 4.2.2e Cijfer schoolexamen en centraal examen per schoolsoort (percentage scholen)

Cijfer school-examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	6,2	6,5	6,5	6,4	6,7
6 – 6,5	6,5	6,5	6,6	6,4	6,8
> 6,5	6,6	6,7	6,7	6,5	6,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Een hoog cijfer voor het schoolexamen en een laag cijfer voor het centraal examen gaan vaak samen. Het verschil tussen beide cijfers is het grootst bij de groep die op het centraal examen lager dan 6 scoort. Bij de groep die een hoog cijfer voor het centraal examen heeft, ligt het cijfer voor het schoolexamen in het vmbo-basisberoepsgericht, het vmbo-kaderberoepsgericht en het havo zelfs iets lager dan het cijfer voor het centraal examen (tabel 4.2.2f). Misschien gaan leerlingen met een relatief hoog cijfer voor het schoolexamen op hun lauweren rusten en spannen ze zich minder in voor het centraal examen. Ook is het mogelijk dat zwakkere leerlingen profiteren van de gespreide toetsen van het schoolexamen, waar vraagstelling en formulering door eigen leraren misschien minder problemen oproepen. Desondanks is het merkwaardig dat leerlingen van scholen met een hoog gemiddeld cijfer voor het centraal examen zich niet onderscheiden met een verhoudingsgewijs even hoog cijfer voor het schoolexamen.

Tabel 4.2.2f Verschil schoolexamen en centraal examen, per cijfer centraal examen en schoolsoort

Verschil cijfer schoolexamen en centraal examen					
Cijfer school-examen	Vmbo basisberoepsgericht	Vmbo kaderberoepsgericht	Vmbo Gemengd/theoretisch	Havo	Vwo
< 6	0,51	0,64	0,77	0,55	0,88
6 – 6,5	0,15	0,25	0,31	0,15	0,49
> 6,5	-0,20	-0,02	0,05	-0,11	0,23

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Verklaringen van scholen Scholen verklaren de naar boven afwijkende cijfers van het schoolexamen als volgt:

- schoolexamens bestaan meestal uit vier of meer toetsen die steeds beperkte delen van het examenprogramma bestrijken; dit verschilt van de eenmalige toets van het centraal examen;
- de stof voor schoolexamens is niet voor alle vakken hetzelfde als de stof van het centraal examen;

- praktische opdrachten maken sinds 1998/1999 deel uit van het schoolexamenprogramma; leerlingen halen hier gemakkelijker een goed resultaat dan op traditionele toetsen;
- leraren van de eigen school stellen het schoolexamen en de normering op, waardoor er geen verzwarend effect optreedt zoals bij de externe toetsing in het centraal examen.

Wanneer verschillen tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen structureel groter zijn dan een halve punt, zijn de eisen die de school aan het schoolexamen stelt te laag. Dat is vooral in het vwo het geval, namelijk op 30 procent van de scholen.

Versterken centraal examen De afgelopen decennia steeg het percentage jongeren dat een havo- of vwo-diploma haalt. Nu gaat het om meer dan 40 procent van de betreffende leeftijdscategorie. Al eerder signaleerde de inspectie dat dit niet ten koste is gegaan van de slaagpercentages (Inspectie van het Onderwijs, 2006e). Sinds de invoering van de Tweede Fase in 1998/1999 zijn de slaagpercentages verbeterd. De verschillen tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen roepen de vraag op of het schoolexamen, door de aard hieraan in de wet gegeven, onbedoeld een zelfcorrigerend instrument in het examentraject is geworden. Dit betekent dat de inrichting van het schoolexamen alleen al door aantal en spreiding van toetsmomenten en herkansingsmogelijkheden meer correctiemogelijkheden voor leerlingen met zich meebrengt dan het centraal examen. De grote discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen in de categorie scholen die gemiddeld op het centraal examen lager dan een 6 scoren, wijst in deze richting. In de brief van 19 september 2007 heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer maatregelen aangekondigd om de positie van het centraal examen te versterken.

Op alle scholen scoort 10 procent of meer van de leerlingen lager dan een 6 op het centraal examen, terwijl slechts op een kleine groep scholen (14 procent) 10 procent of meer leerlingen hoger dan 7,5 scoren. Dat roept de vraag op of het voortgezet onderwijs voldoende streeft naar excellentie.

4.2.3 Examenresultaten Latijn en Grieks

Het verschil tussen schoolexamen en centraal examen is niet bij alle vakken even groot, maar bij de klassieke talen Latijn en Grieks is het al jaren aanzienlijk. Daarom besteedt de inspectie aan deze vakken apart aandacht.

Scholen en examenkandidaten Leerlingen deden in 2007 op 333 scholen examen in Latijn en op 275 scholen examen in Grieks (tabel 4.2.3a). Bij deze scholen zitten 37 categoriale gymnasia. Verder gaat het vooral om scholengemeenschappen met een gymnasiale afdeling, hetgeen valt af te leiden uit het aantal scholen waar Grieks als examenvak voorkomt. Dat is namelijk op scholengemeenschappen met alleen atheneum vrijwel nooit het geval.

In 2007 deden 6.151 leerlingen examen in Latijn en 2.520 in Grieks. In de jaren ervoor lagen die aantallen iets lager (2006: 5.862 respectievelijk 2.174; 2005: 6.001 respectievelijk 2.019).

Tabel 4.2.3a Aantallen scholen met examenkandidaten Latijn of Grieks in 2007

	Latijn	Grieks	Totaal
Categoriaal gymnasium	37	37	37
Vwo-school	296	238	297
Totaal aantal scholen	333	275	334

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Resultaten Voor alle vwo-vakken samen ligt het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen over een reeks van jaren ongeveer 0,4 punt hoger dan het gemiddelde cijfer voor het centraal examen. Voor Latijn en Grieks is het verschil groter, namelijk 0,8 respectievelijk 0,5 punt (tabel 4.2.3b).

Tabel 4.2.3b Gemiddelde cijfers schoolexamen en centraal examen per vak per jaar

	Latijn schoolexamen	Latijn centraal examen	Grieks schoolexamen	Grieks centraal examen
2005	6,8	6,0	6,9	6,4
2006	6,7	5,7	6,9	6,3
2007	6,7	5,9	6,9	6,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

In 2005, 2006 en 2007 ligt het aantal leerlingen dat lager dan een 6 scoort op het centraal examen Latijn steeds rond 50 procent of hoger. Bij Grieks gaat het steeds om ongeveer 40 procent van de leerlingen. Een groot deel van de eindexamenkandidaten haalt dus geen 6 voor het centraal examen, maar voor het schoolexamen is dat veel minder vaak het geval (zie tabel 4.2.3c).

Voor de cijfers op het centraal examen is de norm voor de beoordeling vooral bij Latijn elk jaar zo aangepast dat het uiteindelijke cijfer hoger is dan het oorspronkelijke (Alberts, 2005; 2006; 2007).

Tabel 4.2.3c Percentages eindexamenkandidaten naar cijfers Latijn en Grieks per jaar

Soort school	vak	Cijfer	< 6,0	6,0 - 6,5	6,6 - 7,0	> = 7,1
2005						
Categoriale gymnasia	Latijn	se	32	22	16	30
		ce	50	13	11	26
	Grieks	se	29	21	17	33
		ce	39	17	11	33
Vwo	Latijn	se	14	20	20	46
		ce	48	13	12	28
	Grieks	se	12	19	19	50
		ce	34	17	11	38
2006						
Categoriale gymnasia	Latijn	se	32	22	17	29
		ce	56	15	9	20
	Grieks	se	28	19	15	38
		ce	40	15	10	35
Vwo	Latijn	se	19	20	19	43
		ce	57	14	9	20
	Grieks	se	16	19	19	46
		ce	38	15	10	37
2007						
Categoriale gymnasia	Latijn	se	35	22	15	28
		ce	54	13	12	21
	Grieks	se	30	19	17	34
		ce	39	14	10	37

Vwo	Latijn	se	21	20	18	41
		ce	52	13	11	24
	Grieks	se	14	19	19	47
		ce	40	13	11	36

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Op ruim de helft van de categoriale gymnasia ligt het gemiddeld cijfer voor Latijn op het centraal examen steeds onder de 6. Bij de scholengemeenschappen gaat het in twee jaren om 47 procent en in een jaar om 61 procent. Voor Grieks zijn de resultaten beter: ongeveer een kwart van de instellingen behaalt een gemiddeld cijfer onder de 6 op het centraal examen.

Al eerder bleek dat er problemen zijn in het onderwijs van Latijn en Grieks, onder meer omdat er een schijnbaar onoverbrugbare tweedeling is onder de betrokkenen bij de vakken (OCW, 2004). De tweedeling betreft de tegenstelling tussen degenen die de vertaalvaardigheid als leerdoel tot op zekere hoogte willen opgeven en degenen die dit beschouwen als het wegvallen van het bestaansrecht van Latijn en Grieks. Een oplossing is nodig, omdat de spanning tussen pretenties en werkelijkheid zal leiden tot kritiek van de buitenwereld waaraan niet langer voorbij kan worden gegaan (OCW, 2004). Een onderzoek van de Stichting Leerplanontwikkeling (SLO) naar aanleiding van deze constatering moest bepalen waar het heen moet met Latijn en Grieks qua doelstellingen, didactiek en integratie. Classici blijken het echter niet eens te worden over een oplossingsrichting (Goris, 2007). De inspectie is van mening dat de examenresultaten van vooral Latijn niet beantwoorden aan de ambities van de overheid voor het gymnasium, zoals vastgelegd zijn in de Wet op het Voortgezet Onderwijs (artikel 7, lid 2).

4.2.4 Groen vmbo

In het vorige Onderwijsverslag rapporteerde de inspectie over de kwaliteit van 26 vmbo-vestigingen van twee agrarische opleidingscentra (aoc's). Nu kan de inspectie uitspraken doen op basis van 55 beoordeelde vestigingen van het groene vmbo en over de resultaten van alle vestigingen.

De kwaliteitszorg was vorig jaar op de vmbo-vestigingen van aoc's beter op orde dan in het overig voortgezet onderwijs. De systematische evaluatie van resultaten en van het onderwijs en leren is op bijna de helft van de vestigingen voldoende, terwijl dit in het overige voortgezet onderwijs maar voor een derde van de vestigingen geldt. Wel wordt er door het groene vmbo minder inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs gerapporteerd. Ook voldoet de geplande onderwijstijd in het groene vmbo minder vaak aan de wettelijke vereisten. Wat het onderwijsleerproces betreft, wijkt het groene onderwijs niet erg af. Leraren stemmen bijvoorbeeld even vaak (op 85 procent van de vestigingen) hun manier van lesgeven af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen. De ouders zijn ook even vaak betrokken bij de school.

Bijna overal halen, evenals vorig jaar, voldoende leerlingen het opleidingstype dat mag worden verwacht. Er is weinig of geen afstroom of zittenblijven in de onderbouw.

In de bovenbouw is wel sprake van zittenblijven, maar niet meer dan elders in het voortgezet onderwijs.

Het gemiddeld eindexamencijfer wijkt af van het gemiddeld cijfer in het voortgezet onderwijs. Vooral in de kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerwegen halen leerlingen in het groen vmbo vaker lagere cijfers voor hun centraal examen dan mag worden verwacht (tabel 4.2.4a).

Tabel 4.2.4a Inspectiebeoordelingen groen vmbo, in percentages vestigingen

	Landelijk	Groen vmbo
De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten en van het leren en onderwijzen.	35	48
De school rapporteert inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs aan belanghebbenden.	58	31
De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten.	63	46
De leraren stemmen hun didactisch handelen af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	84	85
De ouders zijn betrokken bij de school, door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.	97	96
De leerlingen behalen het opleidingsniveau dat mag worden verwacht.	83	96
De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding vmbo-b-k.	85	84
De leerlingen lopen weinig vertraging op in de opleiding vmbo-g-t.	88	90
De leerlingen van de opleiding vmbo-b-k behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.	87	72
De leerlingen van de opleiding vmbo-g-t behalen voor hun centraal examen de cijfers die mogen worden verwacht.	85	60

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

4.3 De financiële positie van besturen in het voortgezet onderwijs

De Tweede Kamer heeft de afgelopen jaren verscheidene malen vragen gesteld over de omvang van het eigen vermogen van bevoegde gezagen van scholen voor voortgezet onderwijs. Die vragen hebben er toe geleid dat het weerstandsvermogen wordt gehanteerd als maat voor de reservepositie van het schoolbestuur. Het weerstandsvermogen is gedefinieerd als het eigen vermogen gedeeld door de baten, inclusief renten en exclusief bijzondere baten. Dat wil globaal zeggen: de bezittingen min de schulden, maar zonder de inkomsten van anderen dan de overheid. Kortom, het weerstandsvermogen is een kengetal voor de reserves dat uitgedrukt wordt in een percentage. Het weerstandsvermogen is laag wanneer het minder dan 10 procent bedraagt en hoog wanneer het meer dan 40 procent is.

Weerstandsvermogen Onderzoek van de Auditdienst (2007) laat een stijging van het weerstandsvermogen zien van 25,2 procent in 2002 tot 27 procent in 2006. Van 311 besturen in het voortgezet onderwijs (exclusief besturen van praktijkonderwijsscholen) hebben twintig besturen een laag weerstandsvermogen (gemiddeld 5,1 procent). 75 besturen hebben een hoog weerstandsvermogen (gemiddeld 51,9 procent). Bij de overige 216 besturen ligt het weerstandsvermogen tussen 10 en 40 procent. Het aantal besturen met een laag weerstandsvermogen is de afgelopen jaren relatief fors gedaald, terwijl het aantal besturen met een hoog weerstandsvermogen juist steeg.

Verantwoording Twee derde van de besturen in het voortgezet onderwijs geeft het weerstandsvermogen in haar jaarverslag over 2006 weer. In de toelichting staat meestal echter niet wat de eigen norm is of welke risico's of tegenvallers moeten worden afgedekt (zoals risico's in de onderwijstijd, investeringen in leerlingen en de kwalificatie, leeftijdsopbouw en samenstelling van het personeel). Dit is opvallend, gezien de grote maatschappelijke aandacht en de aandacht van de media in de afgelopen jaren hiervoor. Momenteel doet de inspectie nader onderzoek naar het beleid van besturen inzake aanwezige reserves in relatie tot voorziene risico's.

Kwaliteit van het onderwijs Besturen met een laag weerstandsvermogen hebben verhoudingsgewijs twee keer zo vaak zwakke of zeer zwakke scholen onder hun hoede. Op scholen van besturen met een laag weerstandsvermogen is, zo blijkt uit inspectiegegevens, vaker sprake van een zwak onderwijsleerproces en een zwakke borging van de toetsing. De kwaliteit van scholen van besturen met een gemiddeld weerstandsvermogen ligt rond het landelijk gemiddelde en dat geldt ook voor besturen met een weerstandsvermogen dat jaarlijks onder de 20 procent ligt. Op scholen van besturen met een hoog weerstandsvermogen is de toetsing van leerlingen beter gewaarborgd, maar bij deze besturen komen vaker scholen voor waar de kwaliteit van het onderwijsleerproces en het leerstofaanbod achterblijft. Het is bij de interpretatie van deze samenhangen van belang om voorzichtig te zijn met conclusies over oorzaak en gevolg.

HOOFDSTUK 5

SPECIAAL ONDERWIJS

5.1	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs	90
5.2	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 3 en het regulier onderwijs	96
5.3	De kwaliteit van het onderwijs in de justitiële jeugdinrichtingen in relatie met de veiligheid	97

5 Speciaal onderwijs

Samenvatting

Aanhoudende problemen In het speciaal onderwijs is meer dan de helft van de scholen als risicovol of zeer zwak beoordeeld, vooral in cluster 4. De meeste scholen hebben een goed schoolklimaat en er zijn verbeteringen in het leerstofaanbod, de onderwijstijd en de instructie. Daar staat tegenover dat maar zeer weinig scholen voldoende in beeld brengen hoe leerlingen zich ontwikkelen. Hierdoor ontbreekt een solide basis voor het systematisch en planmatig doordenken van de eigen resultaten. Kwaliteitszorg en leerlingenzorg laten te wensen over.

Cluster 3 Het afgelopen jaar onderzocht de inspectie de cluster 3-scholen. Op deze scholen is de kwaliteitszorg iets beter ontwikkeld dan in de rest van het speciaal onderwijs en het aanbod in de lessen stemt vaker overeen met wat er in handelingsplannen voor leerlingen is vastgelegd. Toch zijn ook hier verbeteringen nodig, omdat bijna de helft van de scholen in cluster 3 als risicovol of zwak is beoordeeld. Een deel van de leerlingen met een indicatie voor cluster 3 zit in het regulier onderwijs. Soms is er voor hen geen handelingsplan, hoewel dit een wettelijke verplichting is. Is er wel een plan, dan is de kwaliteit daarvan vaak onvoldoende.

Justitiële jeugdinrichtingen Samen met andere inspecties zijn veertien justitiële jeugdinrichtingen onderzocht. De inrichtingen maken hun opdracht op het terrein van veiligheid te weinig waar: in het merendeel van de inrichtingen zijn risico's voor het leef-, behandel- en werkklimaat. Vier scholen in de inrichtingen zijn in een traject van geïntensiveerd toezicht geplaatst.

5.1 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs

Van 2003 tot en met 2007 voerde de inspectie periodieke kwaliteitsonderzoeken uit op alle scholen en afdelingen van scholen voor speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. Zo ontstond een beeld van de kwaliteit van de hele sector. Deze paragraaf is gebaseerd op inspectiegegevens uit de periode 2005 tot en met 2007, waarin 77 procent van de scholen is bezocht. Vergelijking met de jaren daarvoor is lastig, omdat het toezichtkader veranderde.

Zorgen over kwaliteit In de Onderwijsverslagen van de afgelopen vier jaren sprak de inspectie bij herhaling haar zorgen uit over de kwaliteit van het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs. Weliswaar was het schoolklimaat vaak goed en verbeterde het onderwijsleerproces geleidelijk, maar de inspectie beoordeelde meer dan driekwart van de scholen op veel indicatoren als onvoldoende. Hoewel zich op alle indicatoren positieve ontwikkelingen voordoen, is het systeem van leerlingenzorg, juist in het (voortgezet) speciaal onderwijs een centrale kwaliteitsvereiste, te zwak ontwikkeld. De kwaliteitszorg is nauwelijks ontwikkeld en ook ten aanzien van leerstofaanbod en onderwijstijd zijn teveel tekorten gesignaleerd. Daarom plaatste de inspectie een groot aantal scholen onder een vorm van intensief toezicht: 45 procent van de scholen in cluster 3 en meer dan 60 procent van de scholen in cluster 4.

Heterogene sector Het (voortgezet) speciaal onderwijs is een zeer heterogene sector, met stads- en streekscholen, scholen verbonden aan residentiële voorzieningen (jeugdzorg, volksgezondheid) en cluster 4-scholen in of bij justitiële jeugdinrichtingen. De meeste scholen zijn relatief klein, maar staan gezien de heterogeniteit van de leerlingbevolking voor de taak een gedifferentieerd onderwijsaanbod te realiseren. De materiële voorwaarden, zoals vaklokalen en leermiddelen, zijn daarvoor vaak ontoereikend. De leeftijd van leerlingen loopt van 4 tot 20 jaar, soms 23 jaar. De leerlingen variëren van (hoog)begaafd tot zwakbegaafd en van agressief met sterk externaliserende gedragsproblemen tot sterk internaliserende problemen. Hoewel de vier clusters elk een eigen specifieke doelgroep hebben, overlappen ze in de praktijk in toenemende mate.

De scholen hebben gemeen dat hun leerlingen ernstige fysieke problemen, cognitieve problemen of gedragsproblemen hebben of combinaties hiervan. Zowel de scholen als de maatschappij zijn zich bewust van de noodzaak en de richting van innovatie. De scholen hebben te kampen met factoren waar zij zelf weinig invloed op hebben, maar die volgens de inspectie de kwaliteit van het onderwijs negatief beïnvloeden. Dat geldt vooral voor het voortgezet speciaal onderwijs. De sterke groei van het aantal leerlingen in de laatste jaren is de belangrijkste factor die leidt tot huisvestingproblemen, personele problematiek, wachtlijsten en thuiszittende leerlingen. De contextfactoren zijn overigens niet van invloed op de inspectieoordelen over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De inspectie is namelijk van mening dat elke leerling recht heeft op onderwijs van voldoende kwaliteit, ongeacht de context waarbinnen hij of zij dat onderwijs krijgt. Dat er desondanks veel in de context moet verbeteren, staat voor de inspectie buiten kijf.

Alle scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zijn beoordeeld op indicatoren voor kwaliteitszorg, leerlingenzorg, functionaliteit van handelingsplannen, leerstofaanbod, onderwijstijd, (ortho)pedagogisch en (ortho)didactisch handelen, actieve rol voor leerlingen, schoolklimaat en opbrengsten (tabel 5.1a).

De verschillen tussen clusters zijn soms minimaal, soms groot. Toch vindt de inspectie het gerechtvaardigd om op basis van 248 schoolrapportages een integraal beeld te geven van de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Tabel 5.1a Percentage scholen dat voldoende is beoordeeld op indicatoren, per cluster en totaal

	cluster				Totaal
	1	2	3	4	
	n=6	n=26	n=123	n=93	n=248
Kwaliteitszorg:					
De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie	33	85	85	88	85
De school hanteert een onderwijsconcept dat aansluit bij haar leerlingenpopulatie	100	58	68	66	67
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten	0	0	8	7	7
De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen	0	0	35	11	21
De school evalueert regelmatig de leerlingenzorg	0	27	45	16	31
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten	33	96	77	56	70
De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen en de leerlingenzorg	0	12	39	13	25
De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs	0	27	40	12	27
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel	-	60	68	62	66
Systeem van leerlingenzorg:					
De commissie voor de begeleiding bepaalt de onderwijsrelevante beginsituatie van de leerlingen	33	69	79	79	77
De school stelt het handelingsplan vast in overeenstemming met de ouders	100	58	85	61	74
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de vorderingen en ontwikkeling van de leerlingen	83	50	63	45	56
De commissie voor de begeleiding evalueert de uitvoering van het handelingsplan	33	42	51	34	43
Functionaliteit van de handelingsplannen:					
De leerinhouden komen overeen met de afspraken in de documenten voor handelingsplanning	33	35	64	40	51

Leerstofaanbod:					
De school hanteert een leerstofaanbod voor de schoolse vakken	50	77	82	75	78
Het leerstofaanbod sluit aan op het uitstroomperspectief van de leerlingen	100	81	70	68	71
Het leerstofaanbod maakt het mogelijk gericht in te spelen op verschillen tussen leerlingen	100	77	84	76	81
De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en burgerschap, met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving	-	-	56	67	58
Onderwijstijd:					
De teamleden maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd	100	89	87	80	85
De school stemt de hoeveelheid tijd af op de onderwijsbehoeften van (individuele) leerlingen	83	23	41	40	40
(Ortho)pedagogisch handelen:					
De teamleden gaan op een respectvolle wijze met de leerlingen om	100	100	100	98	99
De teamleden handhaven de gedragsregels	100	100	100	94	98
De teamleden stemmen hun (ortho)pedagogisch handelen af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen	100	77	98	80	89
(Ortho)didactisch handelen:					
De leraren leggen duidelijk uit	100	92	92	81	88
De leraren stimuleren de leerlingen tot denken	83	44	74	47	61
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	100	100	100	91	97
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de onderwijsbehoeften van de leerling	50	46	60	60	58
Een actieve en zelfstandige rol voor de leerlingen:					
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	100	100	99	86	94
De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau	100	21	36	19	28

Schoolklimaat:						
De school heeft inzicht in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich op het gebied van sociale veiligheid op school voordoen		100	31	63	56	57
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op het voorkomen van incidenten in en om de school		100	77	79	87	82
De school heeft een veiligheidsbeleid gericht op afhandeling van incidenten in en om de school		100	46	83	88	81
De leerlingen en de teamleden voelen zich aantoonbaar veilig op school		100	96	98	82	92
De ouders tonen zich betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt		100	81	95	84	90
Opbrengsten:						
De resultaten van de leerlingen aan het einde van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingen mag worden verwacht	Niet te beoordelen	83	100	92	99	95
	Onvoldoende	0	0	0	0	0
	Voldoende	17		8	1	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Kwaliteitszorg in de kinderschoenen Het merendeel van de scholen (85 procent) heeft voldoende inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van de leerlingen en op 67 procent van de scholen sluit het onderwijsconcept aan bij de leerlingen. 70 procent van de scholen werkt planmatig aan de verbetering van het onderwijs, maar de basis hiervoor is zwak. Slechts 21 procent van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs evalueert namelijk de kwaliteit van leren en onderwijzen regelmatig, 31 procent de leerlingenzorg. Opbrengsten van leerlingen brengen scholen zeer zelden systematisch in kaart: dit gebeurt op slechts 7 procent van de scholen. Veel scholen hebben het afgelopen jaar een speciaal voor het (voortgezet)speciaal onderwijs ontworpen systeem voor kwaliteitszorg aangeschaft, maar dit heeft nog niet tot brede zelfevaluaties geleid.

Systemen van leerlingenzorg nog in ontwikkeling Ongeveer driekwart van de scholen brengt de beginsituatie van leerlingen in beeld en stelt in overeenstemming met de ouders een handelingsplan vast. Leerinhouden komen op de helft van de scholen overeen met afspraken die in de handelingsplannen staan. In de vorige Onderwijsverslagen sprak de inspectie de verwachting uit dat het een jaar of twee zou duren voordat scholen aan nieuwe wettelijke voorschriften op het gebied van de leerlingenzorg voldoen. Die verwachting komt uit: 44 procent van de scholen gebruikt geen samenhangend systeem om de ontwikkeling van de leerlingen te volgen en 57 procent evalueert de uitvoering van handelingsplannen niet systematisch.

Kwaliteit leerstofaanbod en onderwijstijd verbeteren gestaag Het leerstofaanbod voor de schoolse vakken heeft op ruim driekwart van de scholen voldoende kwaliteit en 81 procent van de scholen heeft een leerstofaanbod dat het mogelijk maakt in te spelen op verschillen tussen leerlingen.

Ook sluit het aanbod op 71 procent van de scholen voldoende aan op uitstroommogelijkheden van leerlingen. Teamleden gebruiken op 85 procent van de scholen hun beschikbare tijd efficiënt, maar stemmen de tijd niet altijd voldoende af op onderwijsbehoeften van leerlingen (40 procent van de scholen). Ten aanzien van leerstofaanbod en onderwijstijd hebben de scholen de afgelopen jaren duidelijk vooruitgang geboekt.

(Ortho)pedagogisch en (ortho)didactisch handelen Bijna zonder uitzondering gaan leraren met respect om met hun leerlingen en handhaven ze gedragsregels goed. Zeker op scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs is dit een cruciale voorwaarde voor goed onderwijs. Op de meeste scholen leggen leraren duidelijk uit (88 procent) en zorgen ze voor een taakgerichte werksfeer (97 procent). Een sterk punt van het didactisch handelen is verder de manier waarop leraren hun leerlingen actief betrekken bij lessen: de inspectie beoordeelde deze indicator op 94 procent van de scholen als voldoende. Leraren slagen er minder goed in hun leerlingen te stimuleren tot zelfstandig denken (58 procent van de scholen voldoende) en rekening te houden met verschillende onderwijsbehoeften (61 procent voldoende).

Schoolklimaat De sfeer op school moet veilig en ondersteunend zijn. Voor een goed veiligheidsbeleid moeten scholen inzicht hebben in de beleving van de sociale veiligheid door leerlingen en personeel, de mogelijkheden en belemmeringen van de school om een veilig klimaat te creëren en de sociaal-culturele oriëntatie van de leerlingen en het personeel. Slechts 57 procent van de scholen scoort voldoende op deze indicator. Ruim 80 procent van de scholen voert een beleid om incidenten te voorkomen of passend af te handelen. Daarbij is er een nauwere samenwerking met de ketenpartners noodzakelijk. Personeel en leerlingen ervaren op 92 procent van de scholen een gevoel van sociale en fysieke veiligheid in en op het schoolterrein. Van de scholen kan 90 procent laten zien welke activiteiten zij ondernemen om ouders/verzorgers bij de school te betrekken en wat daarvan het resultaat is.

Opbrengsten De helft van de scholen heeft nog geen goed functionerend systeem van leerlingenzorg, dat de basis is voor het verantwoorden van resultaten bij leerlingen. Door bijvoorbeeld systematisch te toetsen kunnen scholen vorderingen van leerlingen zichtbaar maken, maar dit is op de meeste scholen voor verbetering vatbaar. Dat betekent niet dat scholen geen resultaten bereiken, maar wel dat de meeste scholen nog aan het startpunt staan van een systematische en planmatige doordenking van opbrengsten. Scholen kunnen nog niet aannemelijk maken dat hun leerlingen zich naar verwachting ontwikkelen. Daarvoor is het nodig dat handelingsplannen concrete, controleerbare doelstellingen (op cognitief, sociaal, emotioneel en eventueel fysiek terrein) bevatten die rechtstreeks voortvloeien uit de beginprofielen van leerlingen. Vrijwel alle scholen besteden aandacht aan dit onderwerp in hun plannen voor schoolontwikkeling. Daarom verwacht de inspectie dat het op termijn mogelijk wordt de resultaten bij leerlingen te beoordelen. Dat vereist echter wel een grote inspanning van de scholen.

Nu kan slechts 5 procent van de scholen aantonen dat resultaten van leerlingen aan het eind van de schoolperiode tenminste liggen op het niveau dat op grond van kenmerken van leerlingen mag worden verwacht. De overgrote meerderheid van scholen kan dus nog niet op basis van handelingsplannen aantonen dat ze realistische doelen stellen die passen bij eerder geformuleerde ontwikkelingsperspectieven van leerlingen. Daardoor kunnen ze evenmin aantonen dat ze de leerdoelen aan het eind van ieder schooljaar bijstellen op basis van behaalde resultaten. De situatie verbetert wel sterk op dit punt.

Scholen krijgen, door concrete handelingsplannen en regelmatige evaluaties van die plannen, langzamerhand in beeld hoe hun leerlingen zich ontwikkelen en of die ontwikkeling overeenstemt met de verwachtingen.

Helpt scholen is zwak In het (voortgezet) speciaal onderwijs beoordeelt de inspectie ruim de helft van de scholen nog als zwak/risicovol of zeer zwak. Cluster 4-scholen baren de meeste zorgen. De inspectie vindt deze situatie maatschappelijk niet acceptabel, omdat zeer kwetsbare leerlingen niet allemaal het onderwijs krijgen waar ze op grond van hun specifieke onderwijsbehoeften recht op hebben. Scholen doen over het algemeen hun best om leerlingen onderwijs van voldoende kwaliteit te geven en ontwikkelen zich langzaam aan in de goede richting. De sterke groei van het aantal leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs én van de rugzakleerlingen in het reguliere onderwijs leggen echter een grote druk op de sector. Er zijn echter ook scholen die het ondanks belemmeringen toch goed doen. Dat zou voor de andere scholen een stimulans moeten zijn.

5.2 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 3 en het regulier onderwijs

Onderwijs in cluster 3 nog onvoldoende In het vorige Onderwijsverslag uitte de inspectie haar zorgen over de kwaliteit van het onderwijs in cluster 4-scholen. In 2006 en 2007 onderzocht de inspectie cluster 3. Deze scholen geven onderwijs aan zeer moeilijk lerende kinderen, lichamelijk en meervoudig gehandicapte leerlingen en langdurig zieke leerlingen. Het schoolklimaat is zowel in de scholen van cluster 3 als in cluster 4 uitstekend, maar verder is de kwaliteit van het onderwijs in cluster 3 over de hele linie beter. De kwaliteitszorg is beter ontwikkeld, evenals het leerstofaanbod en de leerlingenzorg. Leraren leggen duidelijk uit en stimuleren leerlingen beter tot denken. Hoewel leerlingen en teamleden zich aantoonbaar veilig voelen, blijft het veiligheidsbeleid achter. Niettemin heeft de inspectie op basis van oordelen over de leerlingenzorg 45 procent van de cluster 3-scholen onder een vorm van intensief toezicht geplaatst.

Handelingsplannen De inspectie concludeerde in het vorige Onderwijsverslag dat de meeste handelings- en begeleidingsplannen voor cluster 4-geïndiceerde leerlingen in het regulier onderwijs niet als betekenisvolle sturings- en verantwoordingsdocumenten konden worden beschouwd. Dit geldt ook voor cluster 3, al zijn er verschillen. De plannen bevatten meer informatie, doelen zijn vaker smart geformuleerd, methoden en materialen worden duidelijker beschreven, de evaluatie krijgt meer aandacht en faciliteiten worden vaker verantwoord.

Reguliere scholen Leerlingen met een indicatie voor cluster 3 kunnen naar reguliere scholen als hun ouders dat willen en de school hen accepteert. Wettelijk is de school verplicht om in overeenstemming met de ouders een handelingsplan voor een schooljaar op te stellen en dit jaarlijks met de ouders te evalueren. In het plan moet staan wat de school met de leerling wil bereiken en op welke manier dat in het onderwijs zal gebeuren. Ook moet de school de inzet van formatieve en financiële faciliteiten uit het leerlinggebonden budget verantwoorden. Ouders moeten het plan ondertekenen. Voor 8 procent van de leerlingen met een indicatie voor cluster 3 hebben reguliere basisscholen geen handelingsplan. In het voortgezet onderwijs gaat het om 19 procent van

de leerlingen. De handelingsplannen die er wel zijn, hebben onvoldoende kwaliteit en kunnen niet als betekenisvolle sturingsdocumenten functioneren. In ongeveer de helft van de plannen in het basisonderwijs en een kwart van de plannen in het voortgezet onderwijs staat wel informatie over wat de school de leerling wil bieden, maar deze informatie is vaak niet omgezet in concrete doelen. Daardoor is het niet mogelijk om door evaluatie na te gaan of de doelen gehaald zijn. In het basisonderwijs heeft minder dan een kwart van de plannen concrete doelen, in het voortgezet onderwijs minder dan tien procent. In het basisonderwijs beschrijft de helft van de plannen materiële en organisatorische aspecten, maar wordt niet duidelijk, zeker in het voortgezet onderwijs, wat van leraren wordt verwacht. Het basisonderwijs besteedt meer aandacht aan de wijze van evaluatie van het plan (23 procent) dan het voortgezet onderwijs (8 procent). Ongeveer 40 procent van de handelingsplannen bevat een handtekening van ouders, waarmee is vastgelegd dat het plan in overleg met hen is vastgesteld.

De plannen zijn evenmin betekenisvolle verantwoordingsdocumenten: minder dan een derde van de plannen in het basisonderwijs verantwoordt de wijze waarop de school de formatieve en financiële faciliteiten uit het leerlinggebonden budget besteedt. In het voortgezet onderwijs is dat nog minder het geval.

Begeleidingsplannen Scholen voor regulier onderwijs die cluster-3 geïndiceerde leerlingen opvangen, hebben recht op ambulante begeleiding vanuit een regionaal expertisecentrum. De afspraken die school en begeleider maken, kunnen in een begeleidingsplan worden vastgelegd, maar dit is geen wettelijke verplichting. Bij 15 procent van de basisschoolleerlingen en 23 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs is geen begeleidingsplan opgesteld. De huidige begeleidingsplannen geven de school en het regionaal expertisecentrum onvoldoende houvast. Twee derde van de plannen bevat wel gegevens over de inhoud van de begeleiding of aandachtspunten voor de begeleiding, maar niet in de vorm van concrete doelen. De begeleidingsdoelen zijn in minder dan een kwart van die plannen zo concreet, dat ook echt nagegaan kan worden of de doelen gehaald zijn. De plannen besteden onvoldoende aandacht aan de inrichting van de begeleiding, de afstemming op anderen en de wijze van evaluatie.

5.3 De kwaliteit van het onderwijs in de justitiële jeugdinrichtingen in relatie met de veiligheid

Samenwerking inspecties Naar aanleiding van het onderzoek van de Inspectie jeugdzorg naar de justitiële inrichting Harreveld heeft de minister van Justitie om een breed onderzoek gevraagd naar de veiligheid binnen alle justitiële jeugdinrichtingen. Dit gebeurde omdat niet uitgesloten kon worden dat zich elders vergelijkbare risico's voor zouden doen. Er bestond onvoldoende zicht op de veiligheid van de jongeren en het personeel in justitiële jeugdinrichtingen in Nederland. Het inspectieonderzoek moest dit inzicht verschaffen. Om een breed beeld van de veiligheid te krijgen, is het onderzoek uitgevoerd door de Inspectie jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Sanctietoepassing. De Arbeidsinspectie werkte mee door kennis in te brengen en te ondersteunen bij de voorbereiding en uitvoering van het onderzoek (Inspectie Jeugdzorg e.a., 2007).

De inspecties hanteerden het uitgangspunt dat het opsluiten in een beveiligde omgeving van jongeren met ernstige gedrags- en/of psychiatrische problemen, die al dan niet strafbare feiten hebben gepleegd, op zichzelf een risicovolle situatie is.

Het is de taak van de justitiële jeugdinrichtingen de risico's zoveel mogelijk het hoofd te bieden en de veiligheid te waarborgen, zodat begeleiding en behandeling kunnen plaatsvinden. Per risicogebied zijn criteria uitgewerkt in toetsbare indicatoren. In het risicogebied 'opvoeding en behandeling' zijn de vier normindicatoren uit het toezichtkader voor het speciaal onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs opgenomen. Oordelen op deze indicatoren bepalen het vervolgtoezicht op scholen: als alle oordelen onvoldoende zijn, is de school zeer zwak. De inspecties onderzochten veertien instellingen met de daaraan verbonden onderwijsinstelling en stelden gezamenlijke kwaliteitsprofielen op per instelling.

Risico's te groot Uit het onderzoek blijkt dat de justitiële jeugdinrichtingen hun opdracht onvoldoende waarmaken. Er zijn te grote risico's op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat. Op zes inrichtingen is sprake van een ernstig risico, op vier van een matig en op vier van een laag risico. In alle inrichtingen is nauwelijks sprake van borging van beleid. De grootste risico's liggen op de gebieden van opvoeding en behandeling en van de deskundigheid van het personeel. Hier is dan ook de grootste inspanning nodig. Voor de onderwijsinspectie geldt specifiek dat vier scholen in een traject van geïntensiveerd toezicht zijn geplaatst. Er zijn prestatieafspraken gemaakt, die ertoe moeten leiden dat de scholen op zo kort mogelijke termijn weer onderwijs leveren van voldoende niveau.

HOOFDSTUK 6

BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

6.1	De kwaliteit van instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	104
6.2	Voortijdig schoolverlaten	108
6.3	De kwaliteit van het primair proces	109
6.4	De kwaliteit van examens	113
6.5	De kenniscentra als brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt	115
6.6	De ontwikkeling van bestuurlijk vermogen	116
6.7	Groen mbo	120

6 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Samenvatting

Selectief toezicht Door de omslag naar selectief en risicogericht toezicht in de bve-sector onderzoekt de inspectie alleen nog instellingsonderdelen waar een risico voor de kwaliteit van het onderwijs vermoed wordt. Deze onderzoeken leveren alleen informatie op over instellingen met tekortkomingen. Generieke informatie is wel beschikbaar over algemene risicofactoren, zoals voortijdig schoolverlaten, governance en toegankelijkheid. Ook is algemene informatie beschikbaar op enkele terreinen waar zich een verhoogd risico voordoet en waar een themaonderzoek is uitgevoerd. Instellingsonderdelen waar de inspectie geen onderzoek uitvoert of waarvoor geen verbeterafspraken gelden, voldoen aan de basiskwaliteit.

Kwaliteit In 2006/2007 zijn bij alle bekostigde instellingen risicoanalyses uitgevoerd op het niveau van de organieke eenheden. Bij 55 procent, dat wil zeggen 40 instellingen met 219 organieke eenheden, waren de kwaliteitsonderzoeken zover afgerond dat ze gebruikt konden worden voor dit Onderwijsverslag. De risicoanalyses resulteerden bij een kwart van de eenheden (57) in een kwaliteitsonderzoek. Bij vijftien instellingen (38 procent) werd in geen enkele eenheid een risico gedetecteerd. Bij 46 van de 57 eenheden (21 procent) bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Als gevolg van de andere systematiek en een strengere normering in het nieuwe waarderingskader wijkt dit beeld af van voorgaande jaren.

Meer structuur bij invoering competentiegericht onderwijs Onderzoek laat zien dat 30 procent van de nieuwe opleidingen klaar is voor een brede invoering van competentiegericht onderwijs. Nog eens 30 procent is er grotendeels klaar voor, de overige 40 procent nog niet. De voorlopende opleidingen doen meer aan planvorming en bieden evenwichtiger onderwijs. Recent gestarte opleidingen zijn beter gepland dan de eerste generatie. Bovendien lijkt de slinger weer gedeeltelijk terug te gaan: van veel zelfstandig leren naar een mix van zelfstandig leren, gevarieerde werkvormen en meer structuur. Dit sluit aan bij de wens van de betrokken deelnemers. Zij willen meer diepgang in programma's, meer evenwicht tussen theorie en praktijk, meer afwisseling van werkvormen en meer structuur voor deelnemers. Deelnemers willen niet terug naar klassikaal onderwijs, maar ze willen wel meer structuur, betere roosters en voldoende afwisseling.

Basisvaardigheden taal en rekenen redelijk op peil Omdat de opleiding Onderwijsassistent veel studenten voor de pabo levert, is daar het prestatieniveau van Nederlands en rekenen/wiskunde onderzocht. Bij de start van de opleiding hebben deelnemers een hoger taalniveau dan de gemiddelde basisschoolleerling in groep 8. Ze zijn dus na de basisschool vooruitgegaan. In het laatste jaar van de opleiding zijn de taalprestaties verder verbeterd en voldoet een groot deel van de deelnemers aan het instroomniveau van de pabo. Bij rekenen is er ook vooruitgang tussen de basisschool en het eerste jaar in het mbo, maar minder dan bij Nederlands. Daarentegen is er juist meer verbetering tussen het eerste en laatste jaar in het mbo: ook bij rekenen presteert een groot deel op het instroomniveau van de pabo. Verschillen in leerwinst tussen opleidingen hangen voor een deel samen

met verschillen in instroom. Tot nu toe is er geen eenduidig landelijk eindniveau vastgelegd.

Problemen invoering Wet inburgering De invoering van de Wet inburgering vanaf 1 januari 2007 ging met veel uitvoeringsproblemen gepaard, zoals vertraagde aanbesteding, ingewikkelde toelatingsvoorwaarden en een afwachtende houding bij deelnemers. Slechts 10 procent van het verwachte aantal deelnemers meldde zich aan voor een inburgeringscursus. Dit leidde bij de roc's tot het verdwijnen, al dan niet via gedwongen ontslag, van veel gekwalificeerde docenten. Dat heeft negatieve gevolgen voor de kwaliteit van ander educatieaanbod, zoals dat voor laaggeletterden.

Kwaliteit examens Naar aanleiding van klachten onderzocht de inspectie het functioneren van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE), dat belast was met het onderzoek naar de kwaliteit van mbo-examens. De klachten en het kritische inspectierapport waren aanleiding om per november 2007 de aanwijzing van KCE in te trekken en het toezicht op examens onder te brengen bij de inspectie. Omdat KCE het examenverslag over 2006/2007 niet kon afronden, ontbreekt inzicht in de kwaliteit van de examens in dat jaar. De invoering van competentiegericht onderwijs heeft grote gevolgen voor de examinering. Slechts een klein deel van de opleidingen begint bij de start al met het formuleren van de eindopbrengsten, exameneisen en één of meer proeven van bekwaamheid. De meeste opleidingen ontwikkelen het programma van jaar tot jaar, waardoor deelnemers pas aan het eind weten wat de exameneisen zijn.

Kwaliteit werkzaamheden kenniscentra Er is grote variatie in de manier waarop Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) hun wettelijke taken uitvoeren, vooral bij de werkzaamheden voor de beroepspraktijkvorming. Alle centra besteden veel aandacht aan kwaliteitszorg. De uitvoering van wettelijke en publieke taken is soms nauw verweven met overige activiteiten, waardoor het onderscheid in de boekhouding niet altijd duidelijk zichtbaar is. Tenslotte bleken de normen nog te weinig scherp om de kwaliteit van werkzaamheden goed te kunnen beoordelen. Deze worden in 2008 verder ontwikkeld.

Ontwikkeling verantwoording en bestuurlijk vermogen De verantwoording van prestaties in het jaarverslag is van 2005 naar 2006 aanzienlijk verbeterd. De score ging van 29 in 2005, naar 49 in 2006. Nog niet alle instellingen maken het jaarverslag actief openbaar en verslagen zijn nog weinig gedifferentieerd naar herkenbare instellingsonderdelen. Ook ontbreekt een beoordeling en toetsing van eigen prestaties aan gestelde doelen. Verbeteringen staan nogal eens los van beoordelingen en tekortkomingen en zijn weinig op prestaties gericht. Het interne toezicht is nog volop in ontwikkeling; nog niet alle instellingen hebben een aparte Raad van Toezicht. Bestuurlijk vermogen wordt in dit Onderwijsverslag gebruikt als aanduiding van de effecten van sturing en handelen van het bestuur in relatie tot de doelstelling van de instelling: onderwijs van goede kwaliteit. De ontwikkeling ervan is in beeld gebracht door drie fasen te onderscheiden. Een op de vijf instellingen zit in een vergevorderde fase, een op de drie instellingen zit in de fase van basale governance en de overigen zitten daar tussenin.

Groen mbo Het groen mbo presteert ongeveer even goed als het overige mbo, maar er zijn iets meer onvoldoende eenheden. In het groen mbo halen deelnemers op de lagere niveaus vaker een diploma dan in het overig mbo, maar op de hogere niveaus is dat omgekeerd. Het groen mbo is bezig met de ontwikkeling van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en de ontwikkeling van inhoudelijk innovatieve modules of opleidingen.

6.1 De kwaliteit van instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Selectief toezicht Schooljaar 2005/2006 was een overgangsjaar voor het toezicht in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve). In 2006/2007 is het toezicht in deze sector voor het eerst selectief en risicogericht ingericht. In deze nieuwe systematiek staan risico's voor de kwaliteit van het onderwijs meer centraal. Instellingen zonder risico's voor de kwaliteit van het onderwijs krijgen minder aandacht van de inspectie. Het toezicht richt zich meer op instellingen waar een risico te zien is en wordt geïntensiveerd als er echt sprake is van onvoldoende kwaliteit.

Deze paragraaf geeft weer hoe de risicotaxatie plaatsvindt, wat de uitkomsten daarvan zijn (de toezichtarrangementen) en wat de uitkomsten van de kwaliteitsonderzoeken zijn. Belangrijk is dat de focus bij risicogericht toezicht komt te liggen op de risico's. Dat levert een negatiever beeld op dan voorheen, dat overigens niet representatief is voor het hele veld. De gegevens leiden dan ook niet tot de conclusie dat er sprake is van een verslechtering van het onderwijs in de bve-sector. Generieke informatie is wel beschikbaar over enkele algemene risicofactoren, waaronder voortijdig schoolverlaten. Bovendien is algemene informatie beschikbaar op enkele terreinen waar zich een verhoogd risico voordoet en waar de inspectie een themaonderzoek uitvoerde.

Overall beeld Op een groot aantal fronten staat de bve-sector voor grote uitdagingen, zoals het verder terugdringen van de ongediplomeerde uitstroom in relatie tot de toenemende instroom van zorgleerlingen, de realisatie van door onderwijs en bedrijfsleven gezamenlijk gewenst competentiegericht beroepsonderwijs met een krachtige praktijkcomponent en het opvangen van de invoeringsproblemen van de Wet inburgering. Deze opgaven zijn niet van de ene op de andere dag te volbrengen. Het is tegen deze achtergrond dat de in dit hoofdstuk gepresenteerde bevindingen moeten worden gezien. De inspectie licht hier de punten uit die nog verder kunnen verbeteren. Zaken die goed gaan of de afgelopen jaren flink verbeterd zijn, worden niet expliciet genoemd, maar mogen niet worden vergeten. Een voorbeeld hiervan is de geleidelijke daling van het voortijdig schoolverlaten.

Inschatting mogelijke kwaliteitsrisico's In november 2006 maakte de inspectie een globale analyse van de mogelijke risico's op instellingsniveau. Hierbij is gekeken naar het instellingsrendement, eerder gerealiseerde kwaliteit, financiële gegevens als rechtmatigheid van de verwerving en besteding van de middelen en continuïteit, en het bestuurlijk vermogen, voor zover dat bleek uit jaarverslagen. Deze analyse leidde tot een volgorde waarin instellingen nader onderzocht werden: instellingen met mogelijke risico's kwamen het eerst aan de beurt.

Om ook dieper in de organisatie de risico's in te kunnen schatten, heeft de inspectie instellingen gevraagd om aanvullende verantwoording over geleverde prestaties per organieke eenheid (onderdelen van de instelling met een herkenbaar en samenhangend onderwijsaanbod). Per instelling schatte de inspectie mogelijke risico's bij organieke eenheden in op grond van drie kernfactoren: rendement, tevredenheid van deelnemers over het primair proces en mogelijk ernstige signalen. De uitkomst werd daarna zonodig nog bijgesteld of genuanceerd met gegevens over aanvullende factoren, zoals eerdere kwaliteit, toegankelijkheid, bevindingen van KCE, ziekteverzuim personeel en opvallende ontwikkelingen in deelnemersaantallen.

Het resultaat van de risicotaxatie zette de inspectie af tegen een inschatting van het bestuurlijk vermogen. Dat wil zeggen de mate waarin de eenheid zicht heeft op de geleverde kwaliteit, zich daarover verantwoordt en waar nodig maatregelen neemt. Deze inschatting leidde de inspectie af uit eerdere oordelen over de kwaliteitszorg en uit de kwaliteit van de nu geleverde verantwoording. De weging tussen risico's en bestuurlijk vermogen verliep globaal als volgt: bij een mogelijk risico op grond van de kernfactoren en een gering bestuurlijk vermogen, concludeerde de inspectie dat er sprake was van een risico voor de onderwijskwaliteit. Bij een mogelijk risico maar een vertrouwenwekkend bestuurlijk vermogen, hetgeen betekent dat de eenheid het probleem zelf ook tijdig gesignaleerd had en adequate maatregelen genomen had, volgde geen verdere actie.

Dit leidde per instelling tot een voorlopig toezichtarrangement: de bepaling bij welke organieke eenheid de inspectie wel of geen onderzoek naar de kwaliteit zou uitvoeren. Dit, eventueel aangevuld met financiële aangelegenheden, besprak de inspectie met het bestuur van de instelling. Daarbij kon aanvullende informatie gevraagd worden, onder meer voor het interpreteren van rendementsgegevens en het inschatten van het bestuurlijk vermogen van de eenheden. In de gesprekken stelde de inspectie ook kleinere tekortkomingen aan de orde die in de analyses gebleken waren, maar die niet tot de conclusie geleid hadden dat er van een overwegend risico sprake was. Hier werden verbeterafspraken over gemaakt. Na het gesprek met het bestuur werd het toezichtarrangement definitief vastgesteld.

Toezichtarrangementen In 2006/2007 zijn bij alle bekostigde instellingen risicoanalyses uitgevoerd op het niveau van de organieke eenheden. Bij 55 procent, dat wil zeggen 40 instellingen met 219 organieke eenheden, waren de kwaliteitsonderzoeken zover afgerond dat ze gebruikt konden worden voor dit Onderwijsverslag. De risicoanalyses resulteerden, na een gesprek met de instelling, bij een kwart van de eenheden (57) in een kwaliteitsonderzoek. Bij vijftien instellingen (38 procent) werd in geen enkele eenheid een risico gedetecteerd. Bij vijf instellingen werd bij vier of meer organieke eenheden tot een onderzoek naar de kwaliteit besloten. Bij 46 van de 57 eenheden (21 procent) bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Als gevolg van de andere systematiek en een strengere normering in het nieuwe waarderingskader wijkt dit beeld af van voorgaande jaren.

Tabel 6.1a zet de risico's bij organieke eenheden zonder kwaliteitsonderzoek af tegen de risico's bij eenheden met een kwaliteitsonderzoek. Daaruit blijken aanzienlijke verschillen. Het meest bepalend voor het toezichtarrangement waren rendement en tevredenheid van deelnemers. De tabel laat verder zien dat het bestuurlijk vermogen op zichzelf niet de doorslag geeft bij het besluit tot een kwaliteitsonderzoek. Bij 27 procent van de

organieke eenheden was het niveau van het bestuurlijk vermogen laag, maar voerde de inspectie geen onderzoek uit, omdat er verder geen overwegende risico's waren. Bij de aanvullende onderwerpen had het examenonderzoek van KCE het meeste effect op de beslissing tot een onderzoek. Bij de risicovolle eenheden scoorde 55 procent daar negatief op.

Tabel 6.1a Risico's bij eenheden zonder kwaliteitsonderzoek versus eenheden met kwaliteitsonderzoek

	Risicofactoren	Percentage eenheden zonder verder onderzoek (N=162)	Percentage eenheden met verder onderzoek (N=57)
Bestuurlijk vermogen	Bestuurlijk vermogen	27	63
Kernonderwerpen	Rendement	5	79
	Tevredenheid primair proces	25	82
	Ernstige signalen	4	25
Aanvullende onderwerpen	Uitkomsten KCE	21	55
	Eerdere kwaliteit	13	42
	Toegankelijkheid	17	32
	Ziekteverzuim personeel	26	37
	Verloop inschrijvingen	17	33

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Van alle 219 eenheden hadden er 25 (11 procent) zowel een laag niveau van bestuurlijk vermogen als een hoog risico op de risicofactoren (tabel 6.1b). Daarnaast waren er elf eenheden met een laag niveau van bestuurlijk vermogen en enig risico op de risicofactoren en 21 eenheden met een matig niveau van bestuurlijk vermogen en risicovolle uitkomsten op de risicofactoren. Ook bij deze eenheden voerde de inspectie een kwaliteitsonderzoek uit.

Zonder meewegen van het bestuurlijk vermogen zou de inspectie bij alle eenheden met enig of ernstig risico (116) een kwaliteitsonderzoek hebben uitgevoerd. Door het bestuurlijk vermogen mee te wegen, werd het inspectieonderzoek beperkt tot 57 eenheden.

Tabel 6.1b Afweging overwegend risico versus bestuurlijk vermogen bij 219 eenheden

overwegend risico	Niveau bestuurlijk vermogen		
	hoog	matig	laag
geen risico	15	44	44
enig risico	15	43	11
risicovol	1	21	25

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

De kwaliteit In het kwaliteitsonderzoek stelde de inspectie vervolgens de kwaliteit vast aan de hand van het geldende toezichtkader. Bij 46 van de 57 eenheden bleek werkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake te zijn. Bij de overige zag de inspectie wel een mogelijk risico, maar in het onderzoek bleek dit niet ernstig te zijn. Om de juistheid van de risicotaxatie te kunnen bepalen, is echter ook onderzoek nodig bij eenheden waar geen mogelijk risico gezien werd. Vooruitlopend op breder, aselect onderzoek in 2007/2008 deed de inspectie in het voorjaar van 2007 bij twee eenheden van twee instellingen, waar geen risico werd waargenomen, toch onderzoek naar de kwaliteit. In beide gevallen was de kwaliteit inderdaad voldoende.

De 46 eenheden van onvoldoende kwaliteit vormen 21 procent van alle onderzochte eenheden. Tabel 6.1c laat de verdeling van de onderzochte respectievelijk zwak bevonden eenheden over de soorten instellingen zien.

Tabel 6.1c Aantal eenheden van onvoldoende kwaliteit, per soort instelling 2006/2007

Type	Aantal uitgevoerde risicoanalyses	Aantal risicovolle eenheden	Aantal eenheden met onvoldoende kwaliteit	Percentage eenheden met onvoldoende kwaliteit
Roc	167	35	30	18
Aoc	42	18	12	29
Vakinstelling	10	4	4	40
Totaal	219	57	46	21

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Als de inspectie in een kwaliteitsonderzoek, aan de hand van het geldende toezichtkader, vaststelt dat de kwaliteit onvoldoende is, vindt na ongeveer een jaar een onderzoek plaats naar de kwaliteitsverbetering. In tabel 6.1d is te zien hoeveel opleidingen binnen de onderzochte organieke eenheden hierbij betrokken zijn.

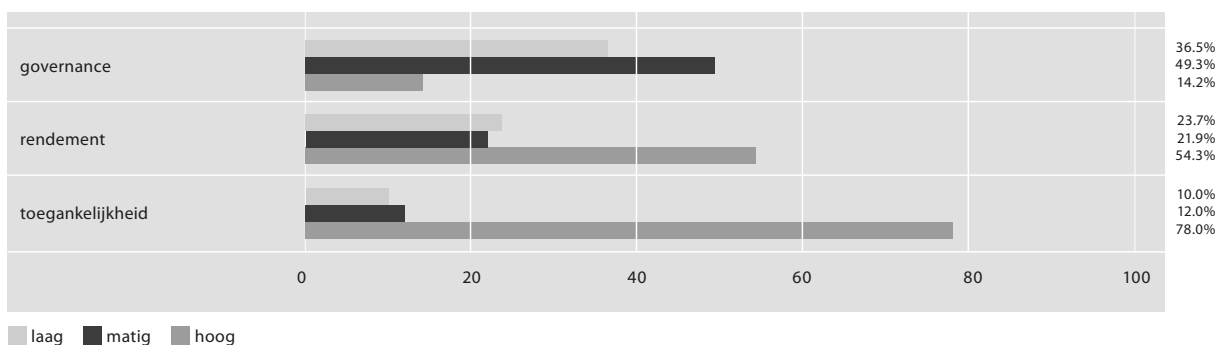
Tabel 6.1d Aantal onvoldoende opleidingen met onderzoek naar kwaliteitsverbetering

Schooljaar	Aantal opleidingen met een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering	Aantal opleidingen dat dan nog onvoldoende is
2003/2004	29	3
2004/2005	18	5
2005/2006	19	3
2006/2007	12	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Op basis van de gegevens van 219 organieke eenheden concludeert de inspectie het volgende over governance, rendement en toegankelijkheid (zie ook figuur 6.1a). De governance is in het cursusjaar 2006/2007 laag bij 36,5 procent en hoog bij 14,2 procent van de eenheden. Het rendement betreft de gediplomeerde deelnemers. Dit was in het cursusjaar 2006/2007 laag bij 23,7 procent en hoog bij 54,3 procent van de eenheden. De toegankelijkheid was in het cursusjaar 2006/2007 laag bij 10 procent en hoog bij 78 procent van de eenheden.

Figuur 6.1a De kwaliteit van het beroepsonderwijs in 2006/2007 (n=219 organieke eenheden van 40 instellingen)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

6.2 Voortijdig schoolverlaten

Omvang voortijdig schoolverlaten In het schooljaar 2005/2006 verliet 28 procent van de ingeschreven deelnemers het beroepsonderwijs. Daarvan had 9 procent geen startkwalificatie en was dus voortijdig schoolverlater. Van alle deelnemers die het beroepsonderwijs verlieten, was 34 procent voortijdig schoolverlater.

In 2004 verlieten ongeveer 41.000 deelnemers het beroepsonderwijs voortijdig, bijna 38 procent van de totale uitstroom. Dit kan een aanwijzing zijn voor een vermindering

van het voortijdig schoolverlaten. Omdat de percentages van 2004 en later echter op verschillende gegevensbronnen gebaseerd zijn, is dit niet met zekerheid te zeggen.

Van alle sectoren hadden de sectoren techniek en economie in 2005 de meeste voortijdig schoolverlaters (38 procent van de uitstroom). De sectoren groen, landbouw en zorg en welzijn scoorden het beste (26 procent). De meeste uitstroom vindt plaats op niveau 1 en 2. Dat hangt deels samen met de definitie van startkwalificatie en deels met het gegeven dat opleidingen op lagere niveaus vaak deelnemers hebben met meervoudige problemen, die daardoor een veel grotere kans hebben om uit te vallen.

Instellingen verschillen sterk in hun percentages voortijdig schoolverlaters. Bij instellingen met veel voortijdig schoolverlaten scoren organieke eenheden vaak lager op het kwaliteitsaspect trajectbegeleiding. Zoals te verwachten is, vertoont voortijdig schoolverlaten bovendien een grote samenhang met toegankelijkheid. Instellingen die toegankelijk zijn voor zwakkere deelnemers, hebben meer voortijdig schoolverlaters dan instellingen waarbij dat minder het geval is. Het gaat hier om aantallen deelnemers op niveau 1 en 2, het aantal allochtone deelnemers en het aantal deelnemers uit postcodegebieden met een lage sociaaleconomische status.

Melden van voortijdig schoolverlaten Voortijdig schoolverlaten kan sterk worden beperkt door snel te reageren als deelnemers risico's vertonen. In 2007 deden de Auditdienst van het ministerie van OCW en de Inspectie van het Onderwijs gezamenlijk onderzoek naar het meldingsproces rond verzuim en voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en de bve-sector. Het daadwerkelijk meldgedrag laat een gemengd beeld zien. Zowel scholen voor voortgezet onderwijs als de bve-instellingen melden aan leerplichtambtenaren en Regionale Meld- en Coördinatiepunten (RMC's), maar niet consequent, niet tijdig en niet volledig. Oorzaken van het achterblijven van de meldingen zijn:

- onduidelijke en complexe wet- en regelgeving;
- gebrekkige technische voorzieningen voor registratie en melding;
- gebrek aan aandacht bij zowel scholen en instellingen, gemeenten en IB-Groep voor melden en niet melden.

Hoofdstuk 11 bevat een uitgebreider beeld van het voortijdig schoolverlaten.

6.3 De kwaliteit van het primair proces

6.3.1 Onderwijskundige vernieuwingen

Competentiegericht onderwijs In 2006/2007 heeft de inspectie een web survey uitgevoerd onder contactpersonen uit alle experimentele opleidingen competentiegericht onderwijs. Daarnaast bezocht de inspectie vijftien opleidingen. Daar zijn gesprekken gevoerd met deelnemers, bedrijfsleven, docenten en management. Dit onderzoek leidde tot een actueel beeld van de stand van zaken van de onderwijskundige vernieuwingen in het middelbaar beroepsonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2007e). Ongeveer 30 procent van de opleidingen die experimenteel zijn gestart met de vormgeving van competentiegericht onderwijs, is klaar voor een brede invoering.

Nog eens ruim 30 procent is er grotendeels klaar voor, de rest nog niet. Opleidingen die klaar zijn voor een brede invoering onderscheiden zich, naast het feit dat ze enkele jaren ervaring hebben, op een aantal punten. Zij doen aan systematische en operationele planvorming en evaluatie. Daarnaast bieden ze evenwichtig onderwijs, zowel wat betreft de verhouding theorie en praktijk als de verhouding tussen het aanleren van kennis en vaardigheden. De positie en het niveau van de algemene vakken zijn gewaarborgd en er is een grote variatie in werkvormen. Verder vindt gerichte competentieontwikkeling van docenten plaats en is er concrete samenwerking met andere opleidingen (vmbo en hbo) en het (regionale) bedrijfsleven. Er zijn adequate leervoorzieningen en er wordt maatwerk geboden.

De overgrote meerderheid van de opleidingen waarborgt de praktijkgerichtheid ('arbeidsnabijheid') van het competentiegericht onderwijs door aansluiting bij de (eerste) kwalificatiedossiers, zowel de inhoud van het onderwijs als de exameneisen, en door samenwerking met het regionale bedrijfsleven. Deze samenwerking concentreert zich overigens nog vooral op (praktijk)onderwijs thema's en -vormen en minder op de noodzakelijke wisselwerking tussen de beroepspraktijk en het onderwijs in de instelling.

Planmatige aanpak Recent gestarte, experimentele opleidingen werken iets vaker met een uitgewerkt en geconcretiseerd plan van invoering dan de eerste lichten. Dit wijst op een kentering naar een meer gestructureerde en planmatige aanpak van de implementatie. Ook de wijze waarop resultaten en voortgang worden geadministreerd en gecommuniceerd met betrokkenen lijkt door de tijd enigszins verbeterd en biedt perspectieven voor een succesvolle invoering op grote schaal. De communicatie en een regelmatige verantwoording vanuit de opleidingen, vooral tegenover deelnemers en bedrijfsleven, kunnen echter verder verbeterd worden. Ook gebrek aan flexibiliteit en maatwerk, en daarmee het onvoldoende honoreren van de grote diversiteit tussen deelnemers en deelnemersgroepen, vraagt om extra inzet van instellingen. Daarnaast zijn de competentieontwikkelingen van de docenten en de bedrijfsvoering urgente verbeterpunten voor instellingen.

Kwaliteitsverbetering Op grond van gesprekken met betrokkenen bij experimentele opleidingen stelt de inspectie vast dat mogelijkheden voor kwaliteitsverbetering van het competentiegericht onderwijs vooral in drie richtingen liggen:

- meer diepgang in de opleiding realiseren, vooral door theorie aan te bieden die beter is toegesneden op de toekomstige beroepspraktijk;
- meer evenwicht tussen elementen in de opleidingen (kennis, vaardigheden en houding) realiseren, evenals een grotere afwisseling in werkvormen;
- meer structuur voor deelnemers realiseren.

Vooraf deelnemers en bedrijven wensen in grote meerderheid meer structuur, een aaneengesloten rooster en voldoende afwisseling in werkvormen. Vrijwel geen van hen wil echter terug naar de situatie waarin voornamelijk klassikaal werd lesgegeven. Grotere zelfstandigheid en grotere arbeidsnabijheid zijn voor hen winstpunten die niet verloren moeten gaan.

In de aanpassingen die opleidingen inmiddels hebben doorgevoerd onder invloed van evaluaties, ziet de inspectie aanwijzingen dat competentiegericht opleiden zich ontwikkelt in de richting van een nieuw evenwicht. De slinger lijkt weer gedeeltelijk terug te gaan van veel zelfstandig leren naar een mix van zelfstandig leren, gevarieerde werk-

vormen en meer structuur. Voortzetting van die tendens lijkt een goede basis voor onderwijs van goede kwaliteit.

6.3.2 Basisvaardigheden rekenen/wiskunde en Nederlands bij de opleidingen Onderwijsassistent

In 2007 onderzocht de inspectie het niveau van de basisvaardigheden rekenen/wiskunde en Nederlands bij de opleidingen Onderwijsassistent in de bve-sector (Inspectie van het Onderwijs, 2008a). Dit onderzoek maakte deel uit van een serie maatregelen en onderzoeken naar basisvaardigheden rekenen en taal in diverse onderwijssectoren. De minister kondigde deze aan in de brief van 2 juni 2006 aan de Tweede Kamer. De keuze voor de opleidingen Onderwijsassistent heeft te maken met het feit dat deze opleiding voor grote groepen deelnemers de opstap vormt tot een vervolgopleiding bij een pabo, om daar opgeleid te worden tot onderwijsgevende. Ook bij de pabo is de afgelopen jaren de nodige discussie geweest over het niveau van de basisvaardigheden.

Onderzoeksvragen Het onderzoek moest twee kernvragen beantwoorden:

1. Wat presteren de opleidingen Onderwijsassistent op het gebied van de basisvaardigheden rekenen/wiskunde en Nederlands?
2. Wat is de kwaliteit van het onderwijs bij de opleidingen Onderwijsassistent in de vakken rekenen/wiskunde en Nederlands?

De eerste vraag is beantwoord door het meten van vaardigheden van deelnemers in de opleidingen aan het begin en het eind van de opleiding. De tweede vraag is beantwoord door aanvullende informatie bij de opleidingen over de inrichting ervan te verzamelen.

Eindtoets basisonderwijs Bij tien roc's maakten de eerste- en laatstejaarsleerlingen de onderdelen rekenen/wiskunde en Nederlands uit de eindtoets basisonderwijs van het Cito. Dat maakte het mogelijk de uitkomsten met elkaar te vergelijken, maar ook met die van basisschoolleerlingen. Zo zegt het onderzoek ook iets over de ontwikkeling van de leerlingen in de periode tussen het verlaten van de basisschool en hun start in het mbo. Uit de toetsgegevens bleek dat leerlingen op het gebied van Nederlands in de tussenliggende periode een behoorlijke leerwinst hadden geboekt. Uitgedrukt in een rapportcijfer zouden de eerstejaarsdeelnemers Onderwijsassistent gemiddeld een 8,2 halen, terwijl basisschoolleerlingen gemiddeld een 7,2 haalden. Deze verbetering vertonen ze op alle toetsonderdelen, van spelling tot begrijpend lezen. Bij rekenen/wiskunde is de score voor eerstejaarsleerlingen vrijwel hetzelfde als die van de basisschoolleerlingen. Hier is dus geen vooruitgang geboekt. Overigens zullen de onderzochte mbo-deelnemers in hun eigen basisschoolperiode waarschijnlijk onder het gemiddelde hebben gepresteerd: ze zijn immers daarna naar het vmbo gegaan. Dit vermoeden wordt gesteund door het rapport van de commissie Meijerink (2008), dat vaststelt dat mbo-leerlingen aan het eind van groep 8 al een significant lager niveau voor rekenen hadden dan havo- en vwo-leerlingen.

Vooruitgang bij rekenen/wiskunde is er wel bij de laatstejaarsdeelnemers van de opleidingen Onderwijsassistent. Als rapportcijfer zouden zij voor rekenen/wiskunde een 7,7 halen, een punt winst ten opzichte van het eerste jaar. Bij Nederlands stijgt het cijfer van 8,2 naar 8,8. Een belangrijk deel van de mbo'ers voldoet daarmee, bijna een

jaar voor de afsluiting van hun opleiding, al aan de (informele) eis voor doorstroming naar de pabo: een score van 80 procent op de eindtoets voor het basisonderwijs. Een zuiverder vergelijking was overigens mogelijk geweest door twee keer dezelfde mbo-leerlingen te toetsen: eenmaal aan het begin en eenmaal aan het einde van hun opleiding Onderwijsassistent. Dat was echter in dit onderzoek niet mogelijk.

Kenmerken opleidingen Autochtone leerlingen presteren beduidend beter dan allochtone, zowel bij Nederlands als bij rekenen/wiskunde. Mogelijk speelt de taligheid van de toets hierbij een rol. Jongens presteren bij rekenen/wiskunde beter dan meisjes. De opleidingen verschillen duidelijk qua resultaten, maar die verschillen zijn niet goed te koppelen aan kenmerken van opleidingen. Dit omdat ze voor een belangrijk deel samenvallen met etnische en culturele kenmerken van leerlingen. Alle opleidingen streven naar het genoemde eindniveau, maar verschillen sterk in gebruikte methoden en aantallen uren voor de vakken.

Duidelijk is dat de opleidingen de laatste tijd meer aandacht voor rekenen/wiskunde en Nederlands hebben gekregen. Daarmee lopen ze vooruit op de aanbevelingen van de commissie Meijerink (2008). De invoering van toetsen op de pabo's heeft duidelijk bijgedragen aan meer aandacht voor Nederlands en rekenen/wiskunde. De toetsen fungeren nu als een soort ijkpunt, mede omdat in de kwalificatie-eisen voor de opleiding Onderwijsassistent zelf geen norm voor de vaardigheid is vastgelegd. Docenten pleiten daar in het onderzoek wel voor en het sluit ook aan bij de aanbevelingen van de commissie Meijerink (2008) om een duidelijk omschreven eindniveau voor het mbo vast te leggen.

In welke mate de recent toegenomen aandacht al zijn uitwerking heeft gehad op het programma, en dus op het niveau van de laatstejaars van de opleiding, is nog niet bekend. Op het programma van de eerstejaars zal die invloed er zeker zijn. De verwachting is dan ook dat zij over twee jaar hoger zullen scoren dan de huidige laatstejaars. De inspectie is van plan bij die leerlingen het onderzoek over twee jaar te herhalen.

6.3.3 Toegankelijkheid inburgeringstrajecten in 2007

Met ingang van 1 januari 2007 is de Wet inburgering in werking getreden. Daarmee werd de marktwerking voor deze vorm van onderwijs een feit. Bij de roc's heeft dit geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal deelnemers. Verschillende knelpunten, die verderop worden besproken, leidden ertoe dat slechts 10 procent van de deelnemers die door de opstellers van de wet werden verwacht, daadwerkelijk aan de inburgeringstrajecten deelnam. De minister voor Wonen, Wijken en Integratie heeft in een brief aan de Tweede Kamer op 8 oktober 2007 meegedeeld dat zij, in het kader van actieplannen om tot kwaliteitsverbetering van de inburgering te komen, besloten heeft tot wijziging van een aantal uitvoeringsregels. Daarmee moet de uitvoeringsprocedure worden vereenvoudigd en moet het aantal deelnemers in de trajecten weer snel stijgen.

Problemen bij gemeenten De oorzaken van de vermindering van het aantal inburgeraars, die in de brief worden genoemd, zijn deels overgangsproblemen en deels mogelijk meer structureel van karakter. Zo hebben veel gemeenten pas in de loop van het jaar bekendgemaakt aan welke offerende partijen de inburgeringstrajecten in handen zouden worden gegeven.

Daarmee is dus een deel van het jaar verloren gegaan voor de uitvoering van trajecten. Verder zijn er aanwijzingen dat gemeenten niet alle middelen, bedoeld voor de inkoop van inburgeringscursussen, daadwerkelijk daaraan hebben besteed. Ook moeten gemeenten bepalen welke burgers onder welke voorwaarden aan inburgeringstrajecten kunnen deelnemen. Door de ingewikkelde regels leidt dit, volgens de brief van de minister, tot veel vertraging en wachtlijsten. Inburgeraars moeten namelijk wachten tot een gemeente de complexe uitvoeringsprocedure doorlopen heeft en een beschikking afgeeft waarmee een inburgeraar toegang heeft tot een inburgeringstraject.

Problemen bij inburgeraars De overgang naar marktwerking, de ingewikkelde regels in de nieuwe wet en in mindere mate ook de afwachtende houding bij inburgeraars en de eigen bijdrage die zij moeten betalen, zijn oorzaken van het huidige, geringe aantal deelnemers aan inburgeringstrajecten. Inburgeraars hebben, nadat de gemeente een beschikking afgeeft, drieënhalf jaar de tijd om het examen met succes af te leggen. Vermoed wordt dat deze tijdsspanne er mede oorzaak van is dat deelnemers de start van een inburgeringstraject uitstellen. De kosten die een inburgeraar zelf moet betalen voor een inburgeringstraject variëren, maar omvatten in ieder geval een eigen bijdrage van 270 euro. Roc's vermoeden dat deze eigen bijdrage ook zorgt voor uitstel van de start van het traject.

Ingrijpende gevolgen De gevolgen van dit alles zijn ingrijpend. Doordat veel minder inburgeraars in 2007 aan een traject begonnen dan verwacht, zijn roc's geconfronteerd met capaciteitsoverschotten. Een aantal roc's besloot daarom tot ontslag van grote aantallen docenten educatie. In het vooruitzicht van een verminderend marktaandeel van de roc's waren de afgelopen jaren al vertrekbevorderende maatregelen genomen voor deze docenten, maar dit bleek niet altijd genoeg om de terugloop op te vangen. De grote teruggang in de deelname aan inburgeringstrajecten heeft ook gevolgen voor andere (potentiële) deelnemers in educatieopleidingen en dientengevolge voor de infrastructuur van educatie in Nederland. Bij een aantal roc's leidde uitvoering van een sociaal plan er namelijk toe dat behalve docenten met specialisatie NT2 ook docenten met specialisatie NT1 elders in het roc of daarbuiten werk moesten vinden. Derhalve komt ook het lesaanbod aan laaggeletterden onder druk te staan. Dat heeft mogelijk negatieve consequenties voor die burgers die in de nabije toekomst hun kansen op deelname aan werk, deelname aan de samenleving en instroom in een beroepsopleiding willen vergroten. Bovendien is, in het licht van de te verwachten tekorten aan onderwijspersoneel, het verdwijnen van gekwalificeerd personeel uit het onderwijs een verlies. De inspectie zal in 2008 de gevolgen van de invoering van marktwerking in relatie tot de onderwijskwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs onderzoeken.

6.4 De kwaliteit van examens

In 2006/2007 was het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) belast met het onderzoek naar de kwaliteit van mbo-examens. De inspectie hield toezicht op de werkzaamheden van KCE. Dit is veranderd per 15 november 2007. Op 6 september kondigde de staatssecretaris aan dat per die datum de aanwijzing van KCE werd ingetrokken en het toezicht op de examens werd ondergebracht bij de inspectie. Verschil van inzicht tussen de staatssecretaris en het bestuur van KCE over de kwaliteit van de taakuitvoering leidde tot de gezamenlijke conclusie dat voortzetting van het toezicht door KCE niet gewenst was en tot overeenstemming over het besluit de taakaanwijzing aan KCE in te trekken.

Kwaliteit werkzaamheden KCE In mei 2007 kondigde de staatsecretaris het voor-nemen aan om bij een aantal instellingen examenlicenties in te trekken op grond van negatieve beoordelingen door KCE. Daarop ontving de staatssecretaris veel reacties van instellingen met kritiek op de betrouwbaarheid van KCE-beoordelingen. Dit was aanleiding voor een verzoek aan de inspectie om een incidenteel onderzoek te doen naar de betrouwbaarheid van de beoordelingen van KCE. Het onderzoek vond plaats in juni 2007. De conclusie uit het onderzoek was dat de onderzochte KCE-onderzoe-ken enkele tekortkomingen van inhoudelijke en procedurele aard vertoonden. In de onderzochte dossiers zijn inhoudelijke tekortkomingen aangetroffen in de consistentie van de beoordelingen van KCE. Dit betrof de validiteit bij de beoordelingen van de exameninstrumenten doordat oneigenlijke aspecten meewogen in het oordeel. Ook waren er tekortkomingen in de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid bij zowel product-als procesbeoordelingen. Daarnaast zijn procedurele tekortkomingen aangetroffen. Zo vertoonde de procedure voor hoor en wederhoor tekortkomingen, zoals het niet gegrond verklaren van veel meldingen over feitelijke onjuistheden en het niet verwerken van wel gegrond verklaarde meldingen. Verder bleek dat rapporten voor het jaar 2005/2006 met vertraging gepubliceerd zijn. Ook ontbrak het aan externe, onafhankelijke behandeling van klachten die met de wijze van toezichtuitoefening door KCE te maken hadden.

Ontwikkeling van de examenkwaliteit in het mbo Het vorige Onderwijsverslag wees op de toenemende kwaliteit van examens in het mbo. Zeker in vergelijking met andere sectoren geldt dat mbo-instellingen sinds de komst van examenstandaarden en het onderzoek van KCE meer aandacht hebben gekregen voor zorgvuldige examinering. Aangezien KCE het examenverslag over 2006/2007 niet meer kon afronden, ontbreekt het precieze inzicht in de kwaliteit van de examens in dat jaar. Eind 2008 zal de inspectie rapporteren over de examenkwaliteit in het jaar 2007/2008.

Positie van examens bij de invoering van competentiegericht onderwijs Het onder-zoek naar de invoering van competentiegericht onderwijs (cgo) schonk ook aandacht aan de fase van ontwikkeling van de examinering. Hieruit komt het volgende beeld naar voren. In de meeste opleidingen is men begonnen met de ontwikkeling van de opleiding vanaf de start, dus bij het eerste leerjaar. Men werkt dan maximaal een half jaar vooruit voor het cohort deelnemers dat de eerste lichting is in de experimentele opleiding. Met formatieve en summatieve toetsen houdt men de vorderingen van de deelnemers op de beheersingsniveaus van de competenties bij. Deze leerjaargewijze ontwikkeling heeft als nadeel dat niet vooraf duidelijk is wat de exameneisen zullen zijn. Dit spoort met de onderzoeksbevinding dat het voor deelnemers niet altijd helder is waar zij aan moeten voldoen om een diploma te halen.

De minderheid van opleidingen die al wel bij de start van de vernieuwing is begonnen bij de concrete formulering van de eindopbrengsten, heeft het kwalificatiedossier daarbij tot vertrekpunt gemaakt. Van hieruit heeft men vervolgens één of meerdere proeven van bekwaamheid ontwikkeld voor het hele opleidingstraject, waarop de programmering van de opleiding gebaseerd kon worden. Ook is in een minderheid van de opleidingen de te realiseren leeropbrengst per studiejaar vastgelegd in proeven, toetsen en examens. In de meeste opleidingen was een dergelijk overzicht over de hele opleiding en de tus-sentijds te realiseren leeropbrengsten echter niet beschikbaar.

Soms wordt de theorie apart getoetst. Meestal worden competenties met voldoende of onvoldoende beoordeeld. (Digitale) systemen hiervoor zijn nog volop in ontwikkeling. Bij 73 procent van de ondervraagde opleidingen wordt aangegeven dat er een schematisch overzicht is van vereiste competenties waarop per deelnemer wordt bijgehouden wat

de resultaten zijn. Opvallend is dat men bij het ontwikkelen en gebruiken hiervan niet veel samenwerkt buiten de eigen opleiding. Slechts een beperkt aantal instellingen ontwikkelt een instellingsbreed systeem.

6.5 De kenniscentra als brug tussen onderwijs en arbeidsmarkt

In 2005 is door de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) gevraagd om uitoefening van toezicht door de inspectie in het kader van de publieke verantwoording van hun wettelijke taken. Toezicht op de kenniscentra is niet geregeld in de sectorwet of in de Wet op het onderwijstoezicht. Na twee pilots eind 2005 is daarom begin 2006 een convenant afgesloten tussen het ministerie, de kenniscentra en de inspectie dat, in afwachting van definitieve regeling in de wet, de uitoefening van het toezicht vastlegt.

In het kader van dit convenant is ervaring opgedaan met het toezicht op de kenniscentra in de vorm van een bestandsopname, met als doel een totaalbeeld te verkrijgen van de uitvoering van de wettelijke taken door de kenniscentra. Tijdens de bestandsopname, gestart in 2006, zijn de overige zestien kenniscentra bezocht. De laatste bezoeken zijn in het najaar van 2007 afgelegd.

Kwaliteitsaspecten De kenniscentra zijn op vijf kwaliteitsaspecten beoordeeld. Die aspecten zijn afgeleid van de wettelijke taken: kwaliteitsborging- en verbetering, werkzaamheden voor de kwalificatiestructuur, kwantiteits- en kwaliteitsbevorderende werkzaamheden bij de praktijkplaatsen en de medeondertekening van praktijkovereenkomsten. Daarnaast is een aanvullend onderzoek uitgevoerd naar vraagstukken rondom verantwoording van de publieke en private geldstromen bij twee kenniscentra.

Positief beeld De bestandsopname levert een overwegend positief beeld op van de werkzaamheden van de kenniscentra. Daarbij moet worden aangetekend dat het uitgangspunt van het waarderingskader, in aansluiting bij de eisen uit het convenant, is dat de kenniscentra in hoge mate zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteit en kwaliteitszorg. Op basis van de normen die zij zelf formuleren, beoordeelt de inspectie of voldaan wordt aan de wettelijke eisen. Daardoor laten de achttien kenniscentra een grote variatie zien in keuzes in de uitvoering van wettelijke taken. Deze variatie verschilt per taak. Waar het gaat om de totstandkoming van kwalificatiedossiers hebben de kenniscentra, samen met COLO en het Coördinatiepunt, regels geformuleerd. Zo zijn bindende afspraken gemaakt over de wijze waarop dossiers tot stand moeten komen en langs welke meetlat ze gelegd moeten worden voordat ze worden goedgekeurd. Op het vlak van kwaliteitsbevorderende maatregelen of bijvoorbeeld erkenningen van leerbedrijven zijn geen gezamenlijke afspraken gesignaleerd. In die uitvoering zijn dan ook grote verschillen geconstateerd.

Kwaliteitszorg Alle kenniscentra besteden veel aandacht aan systematische kwaliteitszorg. Zo werken ze alle procesmatig en volgens een kwaliteitszorgcyclus. Alle centra zijn intussen gecertificeerd. In de ontwikkeling van kwalificatiedossiers worden werkprocessen doorgaans goed gevolgd. Wel is het in de praktijk moeilijk om vertegenwoordigers te vinden vanuit het beroepenveld en het onderwijs, die daadwerkelijk namens hun achterban kunnen spreken en ook daadwerkelijk naar deze achterban terugkoppelen.

Dit geeft het risico op 'bureauproducten' waarover later draagvlakproblemen kunnen ontstaan. Het onderwerp 'beroepskolom' speelt nog een marginale rol in de ontwikkeling van de nieuwe dossiers, maar ook in de erkenning en kwaliteitsbevordering van leerwerkplaatsen voor het vmbo. De toepasbaarheid van de nieuw opgeleverde dossiers in het onderwijs wordt nog weinig in kaart gebracht.

De kenniscentra hanteren verschillende erkenningscriteria voor beroepspraktijkvormingsplaatsen. Ook de werkwijze bij de erkenning of de heraccreditatie verschilt. Daarnaast is de wijze waarop kwaliteitsbevorderende activiteiten bij beroepspraktijkvormingsplaatsen ontplooid worden, zeer divers en hebben kenniscentra verschillende ideeën over wat hieronder moet worden verstaan.

Private en publieke middelen In een aanvullend onderzoek bij twee kenniscentra is nagegaan of de kenniscentra in hun verantwoording scheiding aanbrengen tussen de besteding van private en publieke middelen. De wijze waarop de twee onderzochte kenniscentra de uitvoering van wettelijke taken en private taken georganiseerd hebben, is zo vervlochten dat dat onderscheid in de boekhouding niet duidelijk zichtbaar is.

Nu de bestandsopname is afgerond, wordt het toezicht op de kenniscentra onderdeel van het reguliere toezicht. In het kader daarvan zal, mede op grond van de ervaringen die zijn opgedaan, een aantal aanscherpingen plaatsvinden in het toezichtkader. Die aanscherpingen zijn erop gericht de algemene zorgplichtbepalingen waar de kenniscentra aan moeten voldoen, verder te expliciteren. Daardoor moet uiteindelijk beoordeeld kunnen worden of de keuzes die kenniscentra maken bij de invulling van de wettelijke taken, leiden tot resultaten die door betrokken partijen werden beoogd.

6.6 De ontwikkeling van bestuurlijk vermogen

De hedendaagse benadering van instellingen is sterk gericht op de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Van instellingen wordt verwacht dat zij zelf systematisch zorg dragen voor goede onderwijskwaliteit en dat doen in samenspraak met hun omgeving. De verzamelnaam ervoor is 'goed bestuur'. In het toezicht op de instellingen komt deze benadering tot uitdrukking door een toenemende nadruk op de verantwoordelijkheid van het bestuur. De vraag of de inspectie onderzoek moet doen of interventies moet plegen wordt mede bepaald door het vermogen van het bestuur om adequaat te sturen op onderwijskwaliteit.

In de bve-sector is sinds de totstandkoming van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) in 1996 een gestage ontwikkeling gaande naar een grotere eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de kwaliteitszorg. In de WEB zijn vanaf het begin voorschriften opgenomen rond kwaliteitszorg en de rapportage daarover. De inspectie heeft de afgelopen jaren steeds gerapporteerd over de nogal trage vooruitgang die op dit gebied is geboekt. Deels komt dit doordat kwaliteitszorgstructuren vaak betrekkelijk los stonden van de reguliere sturingslijnen in instellingen en nog te weinig effect sorteerden op de uitvoering, het onderwijs zelf. Ook leverden regelmatige reorganisaties breuken en soms terugval op in de ontwikkeling van kwaliteitszorg.

Bestuurlijk vermogen In 2005 stelde de MBO Raad (toen nog Bve Raad) een governancecode vast. Doel was een impuls te geven aan de eigen verantwoordelijkheid van besturen en daarmee ook aan de kwaliteit van het onderwijs.

Een belangrijk element was, naast de scheiding van bestuur en toezicht, de horizontale verantwoording aan belanghebbenden in de omgeving van de instelling op het punt van de kwaliteit. Daarmee werd de kwaliteitszorg nadrukkelijk een verantwoordelijkheid van de lijn in de organisatie. Het toezicht van de inspectie sloot bij die ontwikkeling aan. In het nieuwe toezichtkader, dat risicogericht toezicht als uitgangspunt heeft, is 'bestuurlijk vermogen' een belangrijk element in de risicoanalyse. Daarbij richt de inspectie zich vooral op het bestuurlijk handelen in de organisatie en in mindere mate op de structuurelementen van goed bestuur. In plaats van goed bestuur gebruikt de inspectie het begrip 'bestuurlijk vermogen' om uit te drukken dat zij minder kijkt naar formele structuren maar juist naar de uitkomsten en effecten van het handelen van het bestuur in relatie tot de doelstelling van de instelling: onderwijs van goede kwaliteit.

De inspectie interpreteert het begrip bestuurlijk vermogen ruim. Het richt zich niet enkel op het bestuur in engere zin (het College van Bestuur), maar ook op onderdelen lager in de organisatie. Organieke onderdelen in bve-instellingen zijn vaak van een zeer substantiële omvang in vergelijking met scholen in primair of voortgezet onderwijs. Eisen aan het bestuurlijk vermogen zijn voor die onderdelen, met enkele beperkingen, vergelijkbaar met die aan de centrale leiding van vo-scholen.

Risicoanalyse Het bestuurlijk vermogen is in het toezicht op bve-instellingen onderdeel van de risicoanalyse. Er vloeit geen oordeel uit voort in termen van zwak tot sterk, zoals bij andere kwaliteitsaspecten. Het begrip vormt de context voor het bepalen van interventies die de inspectie uitvoert bij gebleken tekortschietende kwaliteit en is een gespreksonderwerp met het bestuur tijdens het jaarlijkse gesprek. Daarbij wordt het begrip beschreven in termen van ontwikkeling aan de hand van de criteria uit het toezichtkader: beoordeling, (horizontale) verantwoording, verbetering en intern toezicht. Beoordeling houdt in dat de instelling de eigen onderwijsprestaties regelmatig beoordeelt, verantwoording dat de instelling zich regelmatig tegenover belanghebbenden over die prestaties verantwoordt. Verbetering houdt in dat de instelling op basis van de beoordeling verbetermaatregelen neemt en intern toezicht houdt in de instelling van een organisatieonderdeel om het beleid te beoordelen.

Jaarverslagen Een belangrijke basis voor de bepaling van het bestuurlijk vermogen is een analyse van de openbare jaarverslagen van instellingen. Daarnaast kunnen ook andere vormen van verantwoording aan de omgeving een rol spelen. Het jaarverslag wordt op drie hoofdlijnen geanalyseerd. Allereerst wordt bekeken of de instelling voldoet aan basisvoorwaarden voor de verantwoording, waarin het jaarverslag geacht wordt een grote rol te spelen. Belangrijk is uiteraard of er een inhoudelijk jaarverslag is naast het verplichte, financiële jaarverslag, of het voldoende actief wordt verspreid en of het voldoende toegankelijk is voor verschillende groepen belanghebbenden.

Vervolgens is de inhoud van belang. Centraal staan de wettelijke taken kwalificering, toegankelijkheid, doelmatige leerwegen en kwaliteitszorg. Ook is het belangrijk dat de resultaten die bij die taken worden geboekt, zijn beschreven en voldoende zijn uitgesplitst naar de organieke onderdelen van de instelling voor een herkenbare verantwoording aan belanghebbenden. Verder is gekeken naar de communicatie met die belanghebbenden en de wijze waarop met hun wensen en klachten wordt omgegaan. Tenslotte is gekeken naar de rol die het interne toezicht (meestal de raad van toezicht) vanuit zijn eigen positie bij de vaststelling van het verslag heeft gespeeld.

Kwaliteit van jaarverslagen In 2005 en 2006 heeft de inspectie voor het eerst de jaarverslagen van mbo-instellingen geanalyseerd, hetgeen resulteerde in een score

tussen 0 en 100. De kwaliteit van de verslagen is tussen de twee verslagjaren aanzienlijk verbeterd. Bedroeg de score over 2005 nog 29, in 2006 was deze opgelopen naar 49. In 2006 kon de uitwerking van de governancecode voor het eerst in het verslag tot uitdrukking komen. De analyses van jaarverslagen zijn in 2006/2007 onderwerp van gesprek geweest tussen de inspectie en de Colleges van Bestuur van de mbo-instellingen. In deze gesprekken werd ook de uitkomst van de risicoanalyse voor de instelling besproken. Naar aanleiding van een gesprek werd een definitieve inschatting van het bestuurlijk vermogen gemaakt en een toezichtarrangement vastgesteld. De verslagen van de gesprekken zijn geanalyseerd, om een beeld te kunnen schetsen van de stand van zaken in het mbo-veld op het punt van bestuurlijk vermogen en externe verantwoording, kortom van goed bestuur.

Ontwikkeling bestuurlijk vermogen Het jaarverslag is maar een beperkt deel van het bestuurlijk vermogen. Belangrijker is hoe het is gesteld met het feitelijk bestuurlijk handelen. Een analyse op uitkomsten van jaarlijkse gesprekken met besturen in 2006/2007 maakt duidelijk dat het bestuurlijk handelen lijkt na te ijlen bij de kwaliteit van de verslaggeving, dat als verantwoordingsonderdeel een element is van de beoordeling van het bestuurlijk vermogen. Dat is overigens geen verrassing. Ook eerder, bijvoorbeeld bij de kwaliteitszorgverslagen, bleek enig licht te zitten tussen de inhoud van zulke documenten en de achterliggende werkelijkheid.

Bij de analyse zijn instellingen ingedeeld in een fase van ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen, lopend van fase 1 (nog nauwelijks ontwikkeld) tot fase 3 (ver ontwikkeld). Dit is gebeurd op basis van de vier criteria voor bestuurlijk vermogen in het toezichtkader (beoordeling, verantwoording, verbetering en intern toezicht). De criteria weerspiegelen de ontwikkelingsfasen van het veld, aangezien de nadruk in gesprekken vooral lag op de beoordeling van prestaties en dat criterium er ook het best uitkwam.

Over het geheel bekeken bevindt 8 procent van de instellingen zich op alle criteria in fase 3. Voor nog eens 13 procent geldt dat op een substantieel aantal criteria. Voor de overige instellingen is het beeld heel wisselend. Als instellingen worden ingedeeld in groepen op grond van hun ontwikkelingsfase, behoort 20 procent tot de groep 'hoog', 45 procent tot de groep 'gemiddeld' en 35 procent tot de groep 'laag'. Nader inzoomen op de vier criteria levert het volgende beeld op.

Beoordeling van de kwaliteit Het meest gebruikte middel voor de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs zijn tevredenheidsonderzoeken. Veel instellingen doen mee aan de enquête van Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) of hebben een eigen systematiek. Daarnaast spelen, in wat mindere mate, vormen van zelfevaluatie een rol. Beide vormen hebben echter vaak vooral een inventariserend karakter en worden niet duidelijk gekoppeld aan doelstellingen aan de hand waarvan beoordeeld kan worden of instellingen voldoen aan vooraf zelf geformuleerde eisen. Daarmee staan ze relatief los van interne sturingsprocessen en hebben ze dus nog te weinig invloed op de kwaliteitsontwikkeling in de instelling. Slechts een kwart van de instellingen schakelt andere belanghebbenden of onafhankelijke deskundigen in bij de beoordeling.

Verantwoording Instellingen hebben meestal een jaarverslag. Hoewel de jaarverslagen over 2006, zoals gezegd, aanzienlijk verbeterd zijn ten opzichte van die van 2005, voldoen zij nog lang niet altijd aan redelijkerwijs te stellen eisen. Bovendien maken nog niet alle instellingen hun jaarverslag actief openbaar. Wil het verslag een functie vervullen in de verantwoording ten opzichte van de omgeving, dan zal deze omgeving er in elk geval gemakkelijk toegang toe moeten hebben.

Instellingen voor bve zijn vaak groot en complex en kennen een pakket van opleidingen in zeer verschillende richtingen. Belanghebbenden bij de prestaties van de instellingen zijn zelden geïnteresseerd in de instelling als geheel, maar vooral in de onderdelen die aansluiten bij hun belangstelling, bijvoorbeeld omdat ze op een locatie studeren of omdat ze een bepaalde branche vertegenwoordigen. Het is voor de communicatieve waarde ten opzichte van de doelgroepen, die overigens vaak niet zijn geïdentificeerd, dan ook zeer belangrijk dat die onderdelen in de verantwoording herkenbaar zijn. De nieuwe richtlijnen voor het jaardocument schrijven dat ook voor.

Tenslotte heeft het jaarverslag vaak nog niet het karakter van een verantwoordingsdocument. Het zijn in veel gevallen fraai vormgegeven documenten, die echter nogal globaal van inhoud zijn en zich beperken tot feitelijke weergave van de situatie en algemene beleidsvoornemens. Toetsing van prestaties aan eerder voorgenomen doelen, waarop beleidsvoornemens voortbouwen, ontbreekt in de regel.

Verbetering Het niet toetsen aan voorgenomen doelen leidt er vervolgens toe dat verbeteringen nogal eens losstaan van tekortkomingen of daar in elk geval niet duidelijk mee verbonden zijn. Instellingen voeren op allerlei manieren verbeteractiviteiten uit, maar hun basis is zo niet helder en meestal zijn de doelstellingen niet zodanig geformuleerd dat achteraf eenduidig kan worden vastgesteld of verbeteringen wel of niet zijn gerealiseerd. Dat zorgt ervoor dat ook in een volgend jaarverslag geen duidelijke verantwoording kan worden afgelegd.

Intern toezicht In het eerste jaar na de governancecode hadden nog niet alle instellingen een raad van toezicht. Verantwoording tegenover die raad staat dan ook nog aan het begin van zijn ontwikkeling. Dat geldt meer nog voor de verantwoording vanuit de lagere delen in de organisatie. De vormen waarin deze plaatsvindt, lopen zeer uiteen en hebben ook nog niet de duidelijke verantwoordingsfunctie die mag worden verwacht.

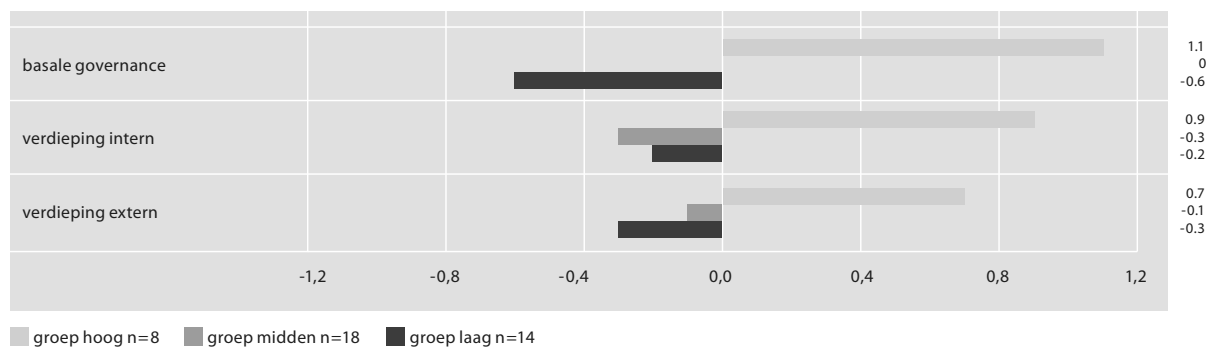
Samenhang in de ontwikkeling Het bestuurlijk vermogen is bij instellingen wisselend ontwikkeld. Uit analyse blijkt dat bestuurlijk vermogen gekenmerkt wordt door drie samenhangende clusters van activiteiten:

1. basale governance: alle activiteiten met betrekking tot beoordelen van eigen prestaties, verantwoorden aan belanghebbenden, verbeteren van de kwaliteit en intern toezicht. Hierin zitten veel elementen van de al langer verplichte kwaliteitszorg;
2. (vooral) interne verdieping: extra activiteiten met betrekking tot het betrekken van onafhankelijke deskundigen bij de beoordeling, nieuw beleid kenbaar maken aan belanghebbenden en een raad van toezicht die ook toeziet op onderwijskwaliteit in de organieke eenheden;
3. (vooral) externe verdieping: er is een openbaar jaarverslag, de raad van toezicht ziet ook toe op de dialoog met de omgeving en de uitkomsten van de beoordeling door belanghebbenden worden betrokken bij de verbetering van de onderwijsprestaties.

Figuur 6.6a laat zien hoe de ontwikkeling is van de drie groepen instellingen op deze clusters van activiteiten. De groep die het verst is met het bestuurlijk vermogen heeft de basale activiteiten behoorlijk ontwikkeld, evenals de interne verdieping. De externe verdieping moet nog het meest worden uitgewerkt. De middenmoters scoren op de basale activiteiten in het midden, beduidend lager dan de topgroep, maar ook duidelijk beter dan de lage groep. Wat de interne en externe verdieping betreft, wijken de

midden- en lage groep negatief van het gemiddelde af, maar vertoont vooral de lage groep een opmerkelijk patroon waarbij de verdiepende elementen beter ontwikkeld zijn dan de basale. Dit wekt de indruk dat de ontwikkeling van het bestuurlijk vermogen alleen voor de hoge groep een logische opbouw kent. De basale elementen dienen beter te worden opgepakt, zeker door de groep die achterblijft met bestuurlijk vermogen.

Figuur 6.6a Ontwikkelingen van activiteiten bestuurlijk vermogen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

6.7 Groen mbo

6.7.1 Resultaten van het groen mbo

Het groen mbo doet het, in vergelijking met het overige mbo, ongeveer even goed, ondanks het feit dat het relatief iets vaker onvoldoende eenheden kent. Als gekeken wordt naar het aantal diploma's als percentage van het aantal ingeschreven deelnemers, is dat in 2006 ongeveer vergelijkbaar met het overig mbo. Daarbij heeft het groen onderwijs op de lagere niveaus een voorsprong, terwijl dat op het hoogste niveau omgekeerd is (tabel 6.7.1a). Het percentage diploma's is lager bij langere opleidingen, omdat daar jaarlijks een kleiner deel van de deelnemers gediplomeerd kan uitstromen.

Tabel 6.7.1a Groen mbo vergeleken met overig mbo, per niveau

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Totaal
Aantal deelnemers groen	2.189	6.118	6.303	10.718	25.828
Aantal deelnemers overig	20.281	118.549	120.891	206.940	465.661
Aantal diploma's groen	1.291	2.240	1.955	2.109	7.595
Aantal diploma's overig	10.907	40.449	33.947	49.419	134.721
Percentage diploma's groen	59	37	29	20	29
Percentage diploma's overig	54	34	28	24	29

Bron: Cfi, 2007

Het verschil tussen het groen mbo en het overig mbo ligt voor een belangrijk gedeelte aan het succes van meisjes in het groen mbo (tabel 6.7.1b). Naarmate het opleidingsniveau hoger is, stijgt de deelnamegraad van meisjes. Dat is voor het groen onderwijs nauwelijks anders dan voor het overige mbo, maar bij niveau 4 is het verschil opvallend. Meisjes sluiten hun opleiding vaker met een diploma af: gemiddeld vormen de meisjes 47 procent van de deelnemers en halen zij 50 procent van de diploma's. Op niveau 4 doen de meisjes het op dit punt juist slechter dan de jongens in het overige onderwijs. Dat kan liggen aan opleidingen op niveau 4 die aantrekkingskracht op meisjes hebben (zoals diervverzorging), maar waar tijdens de opleiding blijkt dat de arbeidsomstandigheden of arbeidsmarktperspectieven tegenvallen. Dat kan er vervolgens toe leiden dat meisjes overstappen naar een andere opleiding of het mbo verlaten.

Tabel 6.7.1b Deelnemers en gediplomeerden groen mbo vergeleken met overig mbo, per niveau en sekse

	Niveau 1		Niveau 2		Niveau 3		Niveau 4		Totaal	
	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma	Deelname	Diploma
Jongens groen	73	69	66	68	57	56	44	50	55	59
Meisjes groen	27	31	34	32	43	44	56	50	45	41
Jongens overig	66	62	63	59	45	46	50	45	53	50
Meisjes overig	34	38	37	41	55	54	50	55	47	50

Bron: Cfi, 2007

6.7.2 Innovatie in het groen onderwijs

Sinds 2002 stelt het ministerie van LNV middelen beschikbaar voor innovatie van het groene onderwijs, de laatste jaren onder de naam RIGO (Regeling Innovaties Groen Onderwijs). Als onderdeel van het toezicht op het groen onderwijs monitort de inspectie de regeling met betrekking tot de projecten die uitgegeven zijn in 2004 tot en met 2006. Omdat monitoring pas zinvol is als een project is afgerond, heeft de inspectie in 2006/2007 25 projecten onderzocht die in 2004 zijn uitgegeven.

Onderzoek De RIGO beoogt enerzijds inhoudelijke vernieuwingen tot stand te brengen in het onderwijs voor de LNV-sectoren voedselketen, visserij, groene ruimte en water. Anderzijds is een oogmerk vernieuwingen of verbeteringen aan te brengen in het groene kennissysteem zelf. Projecten kunnen worden aangevraagd door groene opleidingen op alle niveaus, van vmbo tot en met hoger onderwijs. De inspectie onderzocht welke onderwijskundige vernieuwingen door het vakdepartementale beleid tot stand zijn gekomen en hoe die zich verhouden tot de innovatie van groene instellingen als gevolg van het algemene onderwijsbeleid. Verder was van belang hoe de innovaties verankerd waren in het leerproces en in hoeverre ze in samenwerking met andere groene instellingen tot stand waren gekomen.

Competentiegericht onderwijs Een belangrijk deel van de innovaties ligt in de algemene ontwikkelingslijn van onderwijskundige innovaties. De ontwikkeling van de competentiegerichte kwalificatiestructuur en de uitwerking in opleidingen vormt de hoofdstroom van innovaties in het bve-veld en dat geldt ook voor de groene instellingen. De ontwikkeling beperkt zich niet tot het mbo, maar strekt zich uit tot het vmbo dat een vast onderdeel is van aoc's. Zonder de stimulering had de ontwikkeling ook plaats moeten en kunnen vinden, maar wellicht later of ten koste van andere activiteiten.

Modules en opleidingen Andere innovaties staan los van de algemene ontwikkelingen in het mbo. Ontwikkeling van vooral inhoudelijk innovatieve modules of opleidingen is een verrijking van het groen onderwijs die beoogd wordt door het vakdepartementale beleid. Daarbij is het minder relevant of modules of opleidingen volgens een meer traditionele onderwijsbenadering worden ingericht of al passen in de competentiegericht benadering. Overigens is de grens niet altijd scherp te trekken.

De verankering van innovaties is sterk afhankelijk van hun positie in het onderwijsproces. Complete opleidingen of modules die een vast onderdeel zijn van een opleidingstraject, hebben uiteraard een hoge graad van verankering. Zonder deze onderdelen is een opleiding immers niet uit te voeren. Er zijn echter ook modules die min of meer los van een opleiding staan en soms ook voor contractonderwijs worden gebruikt. De verankering is bij dat laatste vooral een kwestie van een goede positie in de markt.

Samenwerking De samenwerking tussen instellingen bij innovaties verloopt niet altijd gemakkelijk. Bij aanvragen van projecten is vaak sprake van een groot aantal partners, terwijl in de praktijk meestal een of hooguit enkele deelnemers het werk doen. Dit hangt af van de fase in een project. Als een project ook in zijn uitvoering afhankelijk is van samenwerkingspartners, bijvoorbeeld omdat de beroepspraktijkvorming een onderdeel is van het project, is het belang van die partners uiteraard groter maar is het project ook kwetsbaarder.

HOOFDSTUK 7

HOGER ONDERWIJS

7.1	Prestaties van het stelsel	127
7.2	Feiten en cijfers	128
7.3	De kwaliteit van opleidingen	129
7.4	Lerarenopleidingen	132
7.5	Groen hoger onderwijs	136
7.6	Kwaliteit van aspecten van het stelsel	137
7.7	Toegankelijkheid voor allochtone studenten	142

7 Hoger onderwijs

Samenvatting

Omvang en kwaliteit Het hoger onderwijs groeide het afgelopen jaar over de hele linie met 2 procent. Bèta- en techniekopleidingen zijn sinds 2002 met 5 procent gegroeid, maar overige opleidingen groeiden in diezelfde periode met meer dan 16 procent. In 2006/2007 zijn 487 opleidingen geaccrediteerd en werd aan vier opleidingen een accreditatie onthouden. Een zestal bacheloropleidingen kreeg een bijzonder kwaliteitskenmerk, terwijl een bacheloropleiding het predicaat 'bijzondere kwaliteit' kreeg.

Lerarenopleidingen Afspraken uit de Beleidsagenda zullen in 2008 niet volledig gerealiseerd zijn. Het curriculum van een deel van de pabo's is niet volledig op orde en de vakinhoudelijke component in het uitstroomprofiel is niet vastgelegd. De tweedegraads lerarenopleidingen hebben in 2008 niet over de gehele linie een actueel en flexibel curriculum. Bij de universitaire lerarenopleidingen zijn zowel vakinhoud als uitstroomprofiel vastgelegd. Bij een nieuwe vorm van opleiden, het opleiden in de school, verdienen het borgen van de curriculuminhoud en de kwaliteitszorg aandacht.

Groen hoger onderwijs Het agrarisch hbo kampt met een daling van studentenaantallen, vooral in de land- en tuinbouwopleidingen en de voedingmiddelentechnologie. In het agrarisch wo nemen studentenaantallen toe, hoewel plantkundigen schaars blijven. De werkgelegenheid in de agrarische sector daalt. Ondernemers zien regelgeving en financiën als grotere belemmeringen voor de innovatiekracht dan dalende studentenaantallen. De kwaliteit van het groen hoger onderwijs is vergelijkbaar met andere opleidingen. Studenten oordelen gemiddeld iets positiever over het groen onderwijs, al vindt een derde van de hbo-studenten de opleiding onvoldoende uitdagend. Dat is echter in de rest van het hbo ook het geval en in het wo speelt dit eveneens.

Contacttijd, spookvakken en cadeaupunten Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat opleidingen gemiddeld dertien uren contacttijd per week programmeren in het eerste jaar. Dat loopt terug naar zes uren in het laatste jaar. Opleidingen verschillen overigens sterk op dit punt. Er zijn geen aanwijzingen dat spookvakken voorkomen op een schaal van enige betekenis, maar cadeaupunten komen wel op grote schaal voor. In het hbo krijgt een student gemiddeld per jaar 0,7 cadeaupunt, in het wo 0,1. Soms wordt echter ook meer tijd van studenten gevraagd dan door punten wordt beloond.

Eenjarige master Werkgevers en afgestudeerden hebben geen klachten over de duur van de eenjarige master in het wetenschappelijk onderwijs, maar het onderwijs zelf ervaart wel problemen. Oplossingen liggen onder meer in scherpere keuzes over het doel van de master en de positie ten opzichte van de bachelor. Soms is verzwaring van de studielast een optie.

Examencommissies Er zijn grote verschillen in omvang, samenstelling en takenpakket van examencommissies. In de helft van de commissies zitten managers en dat kan tot belangenverstrengeling leiden, maar commissies zeggen zonder druk te beslissen. Praktisch alle commissies stellen dat afgestudeerden aan de eindkwalificaties van de opleiding voldoen, al noemt een aantal wel knelpunten rond objectiviteit en gelijke hantering van beoordelingscriteria.

Allochtone studenten Allochtonen nemen nog steeds minder deel aan het hoger onderwijs dan autochtonen, maar hun aandeel stijgt. Opleidingen nemen vaak wel algemene maatregelen ter bevordering van studiesucces, maar weinig specifieke voor allochtone studenten. Specifieke maatregelen komen in het hbo meer voor dan in wo en het hbo doet ook meer om de taalvaardigheid te bevorderen.

7.1 Prestaties van het stelsel

Basiskwaliteit en excellentie Ook al doet het Nederlandse hoger onderwijs het in internationaal opzicht behoorlijk, topprestaties levert het nauwelijks en er is gebrek aan variëteit en flexibiliteit (OECD, 2007c). Dat is niet verwonderlijk, gezien de wijze waarop het stelsel is ingericht. Hoger onderwijs voor velen en bekostiging per ingeschreven student met prikkels ter beperking van de verblijfsduur leidt eerder tot het streven naar basiskwaliteit dan naar excellentie. Onder invloed van de toenemende internationalisering is sinds enkele jaren de behoefte zich te onderscheiden groter geworden. Die behoefte vertaalt zich in het streven naar excellentie, dat vooral bij universiteiten tegenwoordig hoog in het vaandel staat. Dat streven krijgt vorm in het oprichten van University Colleges, waarvan er inmiddels drie zijn. Daarnaast zijn er tal van honours programs ingericht, die gemotiveerde en getalenteerde studenten kans bieden hun talenten optimaal te ontplooiën.

Excellent onderwijs vergt duidelijke keuzes. Ook moeten duidelijke keuzes gemaakt worden inzake de positionering van de masteropleiding ten opzichte van de bachelor. Als de bachelor ook in het wetenschappelijk onderwijs een volwaardige arbeidsmarktkwalificatie moet betekenen, dan is aanpassing van de inhoud van programma's onontkoombaar. Is een wetenschappelijke opleiding daarentegen pas compleet na het afronden van de master, dan heeft ook dat gevolgen voor de inhoud.

Toegankelijkheid Het hoger onderwijs bleek ook dit jaar weer voor meer jongeren toegankelijk, maar de deelname van allochtonen bleef, zeker vergeleken met hun aandeel in de bevolking, achter. De groeiende deelname aan het hoger onderwijs wordt bovendien genuanceerd door het feit dat bijna een kwart van de studenten binnen twee jaar stopt met hun studie. Als het beleid erop gericht is meer mensen hoog op te leiden, dan moeten politiek en onderwijs zich vooral richten op het terugdringen van de uitval in het hoger onderwijs en het opsporen en ontwikkelen van de talenten in allochtone bevolkingsgroepen.

Te lichte programma's De vereiste basiskwaliteit voor opleidingen in het hoger onderwijs is vastgelegd in het accreditatiekader van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO). De onrust over de geringe contacttijd en klachten van studenten

over spookvakken en cadeaupunten wijzen erop dat studenten bezorgd zijn over het niveau van het onderwijs en de lichtheid van het programma. Om de kwaliteit van het hoger onderwijs te verhogen, maar ook om studenten meer te motiveren en te enthousiasmeren, is het zaak het onderwijs te intensiveren. Dat betekent meer contacttijd, meer en betere begeleiding en betere toetsing.

Kwaliteit lerarenopleidingen Al geruime tijd is de kwaliteit van de lerarenopleidingen, in het bijzonder van de pabo's, een punt van zorg. Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van docenten en dus ook met de kwaliteit van hun opleiders. Het is daarom zaak dat lerarenopleidingen voldoen aan hoge kwaliteitseisen. Dat is in het hbo nog niet het geval: curricula vertonen onderling nog te veel verschillen en de gemeenschappelijke kennisbasis is nog niet op orde.

In 2007 voerde de inspectie diverse onderzoeken uit naar aspecten van de kwaliteit van het stelsel (gerealiseerde contacttijd, spookvakken en cadeaupunten, duur van de master, functioneren van examencommissies, allochtone studenten, de kwaliteit van lerarenopleidingen en groen hoger onderwijs). Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten en geeft een beeld van de stand van zaken in het hoger onderwijs in 2006/2007.

7.2 Feiten en cijfers

Studenten In 2006/2007 stonden bijna 572.000 studenten ingeschreven. Dat is 2,1 procent meer dan het voorgaande studiejaar. Van alle studenten studeert 64 procent in het hbo en 36 procent in het wo. Het hbo groeit sterker (2,7 procent) dan het wo (bijna 1 procent). Het aandeel deeltijdstudenten is 17 procent in het hbo en 6 procent in het wo. De inschrijvingen in de sectoren gezondheidszorg, taal & cultuur en natuur nemen met ongeveer 4 procent toe, economie en gedrag & maatschappij met ongeveer 3 procent. De sector techniek blijft stabiel en de sectoren onderwijs en landbouw dalen met respectievelijk 1 en 3 procent. Dit is conform de trend van de laatste jaren, met uitzondering van de sector onderwijs: na enkele jaren van groei loopt het aantal studenten hier weer terug.

Opleidingen en aanbieders In Nederland verzorgen twintig instellingen universitaire opleidingen en 104 instellingen bieden hbo-opleidingen aan. Iets minder dan de helft van deze 124 aanbieders is bekostigd (tabel 7.2a). Niet-bekostigde instellingen, waarvan de opleidingen zijn geaccrediteerd, mogen erkende diploma's uitreiken. Het aantal aanbieders van opleidingen in het bekostigd hoger onderwijs is de afgelopen jaren hetzelfde gebleven.

Tabel 7.2a Aantal instellingen hoger onderwijs

	wo	hbo	totaal
Bekostigd	13	44	57
Niet-bekostigd	7	60	67
Totaal	20	104	124

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CROHO, 2007

Als per opleiding slechts één variant wordt meegeteld, meestal de voltijdse, bieden de instellingen samen bijna drieduizend opleidingen aan. Dat is 5,6 procent minder dan vorig jaar (tabel 7.2b). De opschoning van het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO) is hiervoor waarschijnlijk de belangrijkste verklaring. Daarnaast zijn er nog ruim negenhonderd opleidingen oude stijl, vooral wo-bekostigd, en zo'n vijftig associate degree programma's.

Tabel 7.2b Aantal opleidingen hoger onderwijs

	Bacheloropleiding	Masteropleiding	Totaal
hbo-bekostigd	1.064	108	1.172
hbo-aangewezen	336	4	340
wo- bekostigd	430	873	1.303
wo- aangewezen	15	35	50
totaal	1.845	1.020	2.865

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CROHO, 2007

Deelname bèta-techniek De deelname aan bèta- en techniekopleidingen stijgt net als voorgaande jaren licht, iets meer dan een half procent, maar minder dan de overige inschrijvingen in het hoger onderwijs. Daardoor verliezen deze opleidingen opnieuw terrein. Van 2002 tot 2006 groeiden bèta-opleidingen met 5 procent, terwijl het totaal van de overige sectoren met meer dan 16 procent groeide. Vooral de groei van techniekopleidingen in het hbo is beperkt: de toename is daar slechts 1,3 procent ten opzichte van 2002. In het wo is de groei 10 procent ten opzichte van 2002. Vooral in het wo trekt de deelname het laatste jaar flink aan. Gezien de noodzaak van meer hoger opgeleiden in de sector techniek is de geringe groei in het hbo zorgelijk.

7.3 De kwaliteit van opleidingen

Het accreditatiestelsel, gestart in 2003, waarborgt de basiskwaliteit van het hoger onderwijs. Alle opleidingen moeten eens in de zes jaar geaccrediteerd worden, anders verliezen zij hun recht op financiering en worden hun diploma's niet langer erkend. Accreditatie geeft op het niveau van de opleiding informatie over de kwaliteit van het onderwijs, maar door de systematiek (een ja/nee beslissing) is het beeld van de kwaliteit weinig gedifferentieerd. De scores op 21 facetten van kwaliteit dragen ook weinig bij aan een gedifferentieerd beeld, omdat ze meestal in de categorieën 'voldoende' of 'goed' vallen. In het huidige accreditatiestelsel kunnen geen uitspraken gedaan worden over de kwaliteit van afzonderlijke instellingen op een manier die vergelijkbaar is met andere sectoren van het onderwijs.

Nieuwe opleidingen doorlopen de toets nieuwe opleidingen (TNO). Dat een nieuwe opleiding alleen op papier wordt beoordeeld, houdt een risico voor de kwaliteit in. Een nieuwe opleiding heeft na de eerste beoordeling zes jaar de tijd om aan te tonen dat het

positieve TNO-resultaat terecht was. Pas zes jaar na de toets doorloopt een opleiding het reguliere accreditatieproces, een lange periode voor een opleiding die nog van start moet gaan. Dit is een risico voor de kwaliteit.

7.3.1 Basiskwaliteit

In 2007/2008 accrediteerde de NVAO 487 opleidingen, 271 bacheloropleidingen en 216 masteropleidingen (tabel 7.3.1a). Op het totaal van 2.865 opleidingen is nu de basiskwaliteit van 1.264 opleidingen onderzocht. In 2006/2007 is slechts aan vier opleidingen accreditatie onthouden.

Tabel 7.3.1a Positief geaccrediteerde opleidingen 2006/2007

Soort opleiding	Aantal
Hbo bachelor	164
Wo bachelor	107
Hbo master	28
Wo master	188
Totaal	487

Bron: NVAO-database, 2007

Elke geaccrediteerde opleiding is beoordeeld op 21 facetten van kwaliteit. Elk facet wordt op een vierpuntsschaal beoordeeld: onvoldoende, voldoende, goed of excellent. Het uiteindelijke oordeel heeft de vorm van een ja/nee beslissing. Tabel 7.3.1b laat zien hoe de scores op de 21 facetten van 487 geaccrediteerde opleidingen zijn verdeeld.

Tabel 7.3.1b Scores kwaliteit in percentage en aantal, geaccrediteerde opleidingen

	Hbo bachelor	Wo bachelor	Hbo master	Wo master	Totaal
	n=164	n=107	n=28	n=188	n=487
onvoldoende	0,4	0,3	0,3	0,4	38
voldoende	57,1	82,0	50,4	77,3	7.057
goed	42,1	17,0	47,1	21,4	2.928
excellent	0,4	0,7	2,2	0,9	78
totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	10.101

Bron: Choice, 2007 (bewerkt door de Inspectie van het Onderwijs)

In 2005/2006 was 1 procent van de scores 'excellent' en 1 procent 'onvoldoende'. Dit jaar zijn die percentages nog lager. De breedte van de schaal wordt kennelijk nauwelijks gebruikt en dat leidt tot een weinig informatief en ongedifferentieerd beeld. Daar komt bij dat de VBI's (Visiterende en Beoordelende Instanties) verschillende definities voor goed en voldoende hanteren. Er is dus weinig op te maken uit de verschillen tussen die categorieën.

7.3.2 Excellentie

Bijzondere kwaliteit De geaccrediteerde opleidingen van universiteiten en hogescholen in Nederland beschikken over basiskwaliteit. Dat constateerden ook internationale deskundigen die in opdracht van de OECD (OECD, 2007c) de kwaliteit van het Nederlandse hoger onderwijs onderzochten. Zij stellen dat het onderwijs op orde is, maar dat de middelmaat regeert en dat er onvoldoende differentiatie en onderlinge competitie is. Universiteiten en hogescholen zijn zich daarvan bewust en streven er naar excellentie vorm te geven. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een toename van het aanbod in honours programs en University Colleges en uit hogere eisen waar studenten aan moeten voldoen.

De NVAO stimuleert opleidingen zich te onderscheiden door erkenning te vragen voor een bijzonder kwaliteitskenmerk of door bijzondere kwaliteit te laten vaststellen. Een bijzonder kwaliteitskenmerk is inmiddels toegekend aan zes bacheloropleidingen, waaronder een opleiding Chemie vanwege het kenmerk 'duurzame ontwikkeling'. Een bacheloropleiding Fysiotherapie verwierf het predicaat 'bijzondere kwaliteit', hetgeen betekent dat de kwaliteit over de hele linie goed is en op enkele facetten excellent.

Factoren bekend De roep om excellentie klinkt al enkele jaren, maar het perspectief verschuift. Vijf jaar geleden werd excellentie vooral door de politiek in verband gebracht met toptalent, topopleidingen en strenge selectie. Mede onder invloed van de commissie 'Ruim baan voor talent' (Commissie Ruim Baan voor Talent, 2007) gaat het inmiddels meer om differentiatie en matching: de juiste student op de juiste plaats. Het primaat ligt nu bij het onderwijs, dat voor iedereen van uitzonderlijk hoge kwaliteit moet zijn. De factoren voor excellent onderwijs zijn bekend: kleinschaligheid en goede, gemotiveerde docenten die hun studenten intensief begeleiden en eisen stellen (Commissie Ruim Baan voor Talent, 2007). Deze factoren bepalen ook het studiesucces van allochtone studenten. Omdat deze factoren breed bekend zijn, moet het mogelijk zijn het algehele niveau van het onderwijs te verhogen, vooral omdat zowel studenten als de NVAO wijzen op de lichtheid van programma's.

De ruime interpretatie van het begrip 'excellentie' kan ten koste gaan van de aandacht voor toptalent. Het hoger onderwijs moet echter ook onderwijs voor uitzonderlijk getalenteerde studenten blijven ontwerpen en blijven zoeken naar mogelijkheden om ook hen uit te dagen.

7.3.3 Professionele masters

Zoals alle opleidingen in het hoger onderwijs, vallen ook hbo-masters onder de accreditatieplicht. De NVAO heeft 130 hbo-masters (nieuwe en 'oude') beoordeeld. In april 2007 heeft ruim de helft de toets nieuwe opleidingen doorlopen, de andere helft is geaccrediteerd.

De geaccrediteerde hbo-masters komen vooral uit de sectoren gedrag en maatschappij en kunst en in mindere mate uit de economische sector. Meestal gaat het om oude opleidingen die omgevormd zijn naar een master, zoals de voortgezette eerstegraads lerarenopleidingen. Deze opleidingen werden ook in het visitatiestelsel beoordeeld en zijn dus al vele jaren betrokken bij een systeem van externe kwaliteitszorg. De nieuwe hbo-masters hebben pas kortgeleden hun intrede gedaan in het stelsel en doorlopen de toets nieuwe opleidingen van de NVAO.

Toets nieuwe opleiding Meestal voert de NVAO de toets nieuwe opleiding (TNO) zelf uit: zij stelt panels samen of laat de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW) panels samenstellen. De TNO is uitgebreider dan de accreditatie en de beoordeling is lastiger: het gaat immers om een beoordeling vooraf van een nieuw type opleiding. Er is nog geen algemeen idee van wat een hbo-master in de praktijk precies inhoudt, vooral wat de onderzoekscomponent betreft. Mede door de NVAO-beoordelingen wordt het beeld duidelijker. Terwijl in 2005 nog bijna de helft van de aanvragen voor de TNO werd afgewezen, is dat nu nog maar een kwart. Instellingen begrijpen steeds beter wat een hbo-master inhoudt en welke eisen het doorlopen van de toets stelt.

De hbo-masters die de TNO hebben doorlopen zijn echte, nieuwe masters, zoals de opleiding advanced nursing practice. Opleidingen die de TNO met succes hebben doorlopen, zijn aan de maat wat betreft doelstellingen, programma, inzet personeel, voorzieningen interne kwaliteitszorg en condities voor continuïteit.

Kwaliteit hbo-masters De NVAO onderzocht de beoordeling van hbo-masters in de afgelopen drie jaar. Positief zijn de ontwikkelingen in de rol van lectoren en de toenemende samenwerking met universiteiten en instellingen in het buitenland. De hbo-master doet zijn naam eer aan, net als de wo-master. De masteropleidingen zijn gelijkwaardig maar niet gelijk, omdat de oriëntatie anders is. Men spreekt ook wel van de professionele master. Vaak is het personeel nog onvoldoende gekwalificeerd. Zo zijn er bijvoorbeeld te weinig gepromoveerde docenten. Het hbo-veld erkent dat het personeel en het personeelsbeleid zwakke punten van de hbo-masters zijn en dat hier nog een slag moet worden gemaakt, waarbij een belangrijke rol voor lectoren is weggelegd. Het is immers hun taak de professionalisering te bevorderen en vakkennis te vergroten. Andere tekortkomingen zijn onvoldoende samenhang in het programma en onvoldoende garantie met betrekking tot het niveau. Ook de studielast vereist aandacht. In de hbo-master gaat het vaak om studenten die de opleiding volgen naast hun reguliere baan. Soms zijn er maar twee of drie contacturen per week, terwijl studenten contacttijd ervaren als een belangrijk aspect van onderwijskwaliteit. De NVAO constateerde verder dat de onderzoekscomponent vaak nog onvoldoende is uitgewerkt.

7.4 Lerarenopleidingen

Al geruime tijd is de kwaliteit van lerarenopleidingen een punt van zorg. Dat geldt in het bijzonder voor de pabo's waar volgens de laatste visitatie op sommige aspecten de kwaliteit tekortschiet (HBO-raad, 2003). Lerarenopleidingen hebben de taak goedopgeleide docenten af te leveren, die in staat zijn hun onderwijs up-to-date te houden en dat vereist de nodige innovatiekracht. Daarom zijn juist de lerarenopleidingen bereid hun eigen onderwijs te vernieuwen.

Deze bereidheid is soms zo groot dat wanneer de ene verandering nog maar ten dele is geïmplementeerd de volgende zich al aandient. Dat gaat ten koste van de borging van het niveau en leidt tot klachten vanuit de samenleving.

Er zijn verschillende initiatieven genomen om de kwaliteit van de lerarenopleidingen te verbeteren. Soms kwamen die vanuit de opleidingen zelf (Expertgroep Kwaliteit Lerarenopleidingen Primair Onderwijs, 2004; Kennisbasis tweedegraadslerarenopleidingen), soms werkten de opleidingen samen met het ministerie van OCW. Hieronder komen twee initiatieven aan de orde: de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008 en de kwaliteitsborging van Opleiden in de school.

7.4.1 Effecten van de Beleidsagenda lerarenopleidingen

Verbetering lerarenopleidingen De kwaliteit van lerarenopleidingen staat meer in de belangstelling dan die van andere opleidingen, zeker wanneer twijfels ontstaan over het niveau van aanstaande docenten of wanneer een lerarentekort dreigt. De samenleving is zich bewust van de belangrijke rol die docenten hebben in goed onderwijs. Goed onderwijs is van belang voor de hoogwaardige kennissamenleving die Nederland hoopt vorm te geven. Daarnaast verlangt iedere burger voor zijn kind goed onderwijs waarin het al zijn talenten kan ontplooien. Het is daarom verontrustend dat aanmeldingen bij hbo- en universitaire lerarenopleidingen al twee jaar teruglopen en dat er twijfel is over de kwaliteit van de opleidingen. Dat geldt in het bijzonder voor de pabo's, die negatief in het nieuws zijn geweest vanwege het lage niveau van reken- en taalvaardigheid van hun studenten. Naar aanleiding van de alarmerende berichten hebben ministerie, universiteiten en hogescholen de handen ineen geslagen en afspraken gemaakt over de verbetering van de kwaliteit van lerarenopleidingen. Deze afspraken zijn vastgelegd in de Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008. In deze periode wordt gewerkt aan een aantal thema's met het doel de kwaliteit te verhogen. Het betreft de kwaliteit van de instroom, EVC-procedures, het ho-niveau en de bekwaamheidseisen, examinering, opleiden in de school, lerarenopleiders en kwaliteitszorg (OCW, 2005).

Kwaliteitsimpuls De Beleidsagenda heeft een looptijd van drie jaar: eind 2008 dienen de afspraken te zijn gerealiseerd. Op verzoek van de staatssecretaris heeft de inspectie een monitor uitgevoerd, waarbij zij is nagegaan welke producten zijn ontwikkeld en in hoeverre zij zijn geïmplementeerd. Eind 2007, toen ruim tweederde deel van het traject was afgelegd, constateerde de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2008f) dat de Beleidsagenda een kwaliteitsimpuls heeft gevormd voor alle lerarenopleidingen. Verder zijn de afgesproken producten, op een enkele na, opgeleverd. Dat wil zeggen dat er uitstroomprofielen zijn beschreven voor de diverse lerarenopleidingen en dat kwaliteitsstandaarden zijn opgesteld voor toetsing en examinering, EVC-procedures, werkplekleren en kwaliteitszorg. Ook zijn plannen voor nieuwe masteropleidingen ontwikkeld en zijn regionale en expertisecentra van start gegaan. Om de kwaliteit van de instroom te verhogen hanteren de pabo's sinds 2006 een verplichte reken- en taaltoets.

Het totaalbeeld van de implementatie van de producten is minder eenduidig: er is verschil in de mate waarin kwaliteitsverbeteringen zijn doorgevoerd. Die verschillen doen zich voor tussen de drie betrokken typen lerarenopleidingen: pabo's, tweedegraads lerarenopleidingen en de universitaire lerarenopleidingen.

Pabo's Het curriculum van een deel van de pabo's zal in 2008 niet volledig op orde zijn, noch zal er sprake zijn van een goede uitvoeringspraktijk.

Voor deze groep is de tijd voor implementatie van de afspraken te kort, ondanks het feit dat voor een groot deel werd voortgebouwd op onderwerpen die al bij de visitatie in 2003 werden aangemerkt als verbeterpunten. De pabo's hebben veel tijd en energie moeten besteden aan de invoering van de taal- en rekentoets, en aan de remediëringsactiviteiten die daarmee samenhangen. Dit ging soms ten koste van aandacht voor andere thema's. Daar komt bij dat het landelijk ontwikkelde uitstroomprofiel te weinig sturend is geweest, waardoor de curricula te zeer van elkaar blijven verschillen. De vakinhoudelijke component in het uitstroomprofiel is niet gezamenlijk uitgewerkt en vastgelegd. Hierdoor blijft er spanning bestaan tussen vak- en beroepskwalificaties en is, mede door het achterblijven van de kwaliteit van de toetsing en examinering, het hbo-niveau van de toekomstige docenten nog onvoldoende geborgd.

Tweedegraads lerarenopleidingen De tweedegraads lerarenopleidingen investeerden in de ontwikkeling van een vakinhoudelijke kennisbasis, maar dit al lopende initiatief werd vertraagd omdat het niet expliciet deel uitmaakte van de Beleidsagenda. Een vakinhoudelijk kader draagt bij aan meer overeenkomsten tussen curricula van verschillende hogescholen. De opleidingen zijn al een eind gevorderd met de invoering van een nieuw curriculum, al is het probleem van maatwerktrajecten die volgen op een goede EVC-procedure nog niet opgelost. Een deel van de opleidingen zal in 2008 nog geen actueel en flexibel curriculum hebben.

Universitaire lerarenopleidingen De universitaire lerarenopleidingen zullen naar verwachting in 2008 een nieuw curriculum hebben dat dan bijna volledig ingevoerd is. Dankzij de kleinschaligheid en de gekozen aanpak, waarbij ontwikkeling en implementatie door dezelfde groep is uitgevoerd, zullen de curricula op één lijn liggen. De vakinhoud is gezamenlijk vastgelegd, evenals het uitstroomprofiel.

Hoewel de lerarenopleidingen een eind op weg zijn met de uitvoering van afspraken uit de Beleidsagenda, is een aantal zaken nog niet volledig gerealiseerd. In 2005 spraken alle partijen af dat de doelstellingen in 2008 bereikt zouden zijn, maar eind 2007 bleek dat dit niet voor alle lerarenopleidingen het geval zal zijn. De beoogde kwaliteitsslag is dus nog niet volledig gemaakt en dat is te betreuren, gezien de urgentie van het probleem. De kwaliteit van het onderwijs is in het geding; daarop wijzen onder meer de rapporten van Dijsselbloem (Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, 2008) en Rinnooy Kan (Commissie Leraren, 2007). Goed onderwijs staat of valt met de kwaliteit van docenten. Het is daarom zaak dat lerarenopleidingen voldoen aan hoge kwaliteitseisen. Dat is in het hbo nog niet overal het geval.

7.4.2 Leren op de werkplek: opleiden in de school

De overheid stimuleert opleiden in de school, ook financieel, en hecht veel belang aan deze nieuwe vorm van opleiden vanwege het toekomstig lerarentekort. Lerarenopleidingen en scholen hebben de laatste jaren geëxperimenteerd met allerlei vormen van opleiden en samenwerken. Trajecten waarin een belangrijk deel van de opleiding van studenten in de school plaatsvindt, worden voor lerarenopleidingen steeds belangrijker. Bewindslieden, adviesraden en toezichthouders stellen echter ook vragen over de voorwaarden waaronder dit type opleiding vorm krijgt. Het is immers niet vanzelfsprekend dat scholen voldoende toegerust zijn voor deze nieuwe taak.

De inspectie is samen met de NVAO (Inspectie van het Onderwijs & NVAO, 2007a; 2007b; 2007c) nagegaan hoe de kwaliteitsborging van opleiden in de school vorm krijgt. Omdat uiteindelijk de hogeschool of universiteit een diploma afgeeft en verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de opleiding, is het onderzoek gericht op de lerarenopleidingen die dit opleidingstraject aanbieden. Vanuit hun perspectief is onderzocht hoe de lerarenopleiding de kwaliteit van het opleiden garandeert.

Risico's voor kwaliteitsborging Veel van de betrokken scholen zien in het opleiden in de school een meerwaarde. Professionalisering van zittend personeel, ontwikkeling van een lerende en innovatieve houding en verbetering van (coachings-)vaardigheden ervaren de opleidingsscholen als belangrijk. Wel moeten alle partijen nog wennen aan de nieuwe vorm van opleiden. En de daartoe benodigde inzet van opleiders en studenten overtreft de reguliere werkzaamheden. Daarnaast levert experimenteren altijd risico's voor kwaliteitsborging op. Die liggen op het gebied van het opleidingsprogramma, inzet van het personeel en continuïteit en interne kwaliteitszorg.

Borging inhoud programma Een knelpunt is het curriculum voor opleiden in de school. Ook al liggen opleidingskaders vast en zijn modules of opdrachten ontwikkeld, het individuele programma ligt niet vast. Studenten geven in de praktijk hun eigen leerproces vorm. Dat vraagt om borging op individueel niveau: komen alle onderdelen die nodig zijn (vakdidactisch, pedagogisch en onderwijskundig) aan bod en hoe wordt dat gecontroleerd? Ook de vakinhoud vormt een punt van zorg, vooral bij trajecten van (deeltijd)studenten in het tweedegraadsgebied die vaak een maatwerkprogramma doorlopen. Flexibele programma's op individueel niveau zijn kostbaar en vergen een andere inrichting van het curriculum.

Inzet personeel en continuïteit Een opleidingsprogramma heeft kans van slagen als voldoende studenten opleiden in de school als een goede opleidingsmogelijkheid zien, maar de vaak geringe schaalgrootte is een knelpunt. Bij tegenvallende studentenaantallen moeten instellingen en scholen voorzieningen in stand houden voor een handjevol studenten en dat is niet zinvol. Tegenvallende studentenaantallen kunnen leiden tot minimaal ingevulde voorzieningen en onvoldoende kwaliteit van begeleiding.

Interne kwaliteitszorg In het algemeen is er nog geen sluitende en cyclische structuur voor de borging van kwaliteit van het opleiden. Momenteel is de borging vooral gericht op de kwaliteit van deelterreinen. Een overeenkomst legt bijvoorbeeld afspraken vast over taken, rollen en verantwoordelijkheden van betrokkenen en beschrijft beoordelingsprocedures en programma-inhouden. Maar dit is slechts een eerste stap in het borgingsproces. Het bewaken van afspraken in de praktijk moet nog verankerd raken in de opleidingsschool, als onderdeel van de totale kwaliteitszorg. Opleiden in de school vraagt van studenten, opleiders en personeel van opleidingsscholen een grote bereidheid om knelpunten het hoofd te bieden.

Kwaliteitsrisico's opleidingsschool In opleidingsscholen geven leraren in opleiding onderwijs. Dat is ook zo in stages en duale opleidingstrajecten, maar bij opleiden in de school is de rol van nog niet bevoegde leraren groter. Zeker als het lerarentekort toeneemt, bestaat de kans dat studenten meer dan verantwoord is worden ingezet. Dit kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van het opleidingstraject, maar ook voor de kwaliteit van het onderwijs in de opleidingsscholen.

7.5 Groen hoger onderwijs

Minder studenten Het aantal studenten in het hoger agrarisch onderwijs daalt al enkele jaren. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft de inspectie gevraagd te verkennen wat de gevolgen hiervan zijn voor de innovatiekracht van de agrarische sector. Tabel 7.5a laat zien dat tussen 2002 en 2003 nog sprake was van een stijging van het aantal ingeschreven studenten, maar dat vervolgens een daling inzette.

Tabel 7.5a Aantal ingeschreven studenten agrarisch hbo, 2002 – 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Christelijk Agrarische Hogeschool	1.166	1.238	1.305	1.332	1.215
HAS Den Bosch	1.428	1.465	1.438	1.453	1.434
Hogeschool Inholland Delft	963	964	868	788	689
Van Hall Larenstein	4.341	4.417	4.216	4.093	4.098
Stoas Hogeschool	776	862	949	908	858
Totaal	8.674	8.946	8.776	8.574	8.294

Bron: HBO-raad / Inspectie van het Onderwijs, 2007

Het aandeel van het groene onderwijs in het hbo is inmiddels gedaald tot onder de 2 procent. Vooral plantkunde en voedingsmiddelentechnologie lijden onder een gebrek aan belangstelling. In het agrarisch wo zijn studentenaantallen over de periode 2002-2006 juist gestegen (tabel 7.5b): het aantal ingeschreven studenten aan de WUR ging van 4.046 studenten in 2002 naar 4.461 in 2006.

Tabel 7.5b Aantal ingeschreven studenten agrarisch wo, 2002 – 2006

	2002	2003	2004	2005	2006
BSc-opleidingen	1.035	1.507	1.878	2.116	2.285
MSc-opleidingen	592	1.339	1.586	1.747	1.827
Ongedeelde opleidingen	2.310	1.517	903	479	215
Overig	109	124	99	91	134
Totaal	4.046	4.487	4.466	4.433	4.461

Bron: Afdeling kengetallen WUR, 2007

De daling van studentenaantallen doet zich vooral voor in het agrarisch hbo, en dan in het bijzonder in de land- en tuinbouwopleidingen en de voedingsmiddelentechnologie. In het wo nemen de studentenaantallen toe, hoewel de plantkundigen schaars blijven.

Geen aantasting innovatiekracht Van een deel van de afgestudeerden (buitenlandse studenten, studenten tropische landbouw en cultuurtechniek) is het de vraag of en zo ja wanneer zij beschikbaar komen voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De werkgelegenheid in de agrarische sector blijft dalen en een toenemend aantal afgestudeerden is werkloos of werkt in een andere sector. Dit weersprekt de stelling dat de daling van studentenaantallen een bedreiging zou vormen voor de innovatiekracht in de agrarische sector. Veel ondernemers in de agrarische sector zien wet- en regelgeving en de beschikbaarheid van financiële middelen als grotere belemmeringen dan het tekort aan hoger opgeleiden. Dat relativeert de veronderstelde problemen. De verwachting is wel dat de vraag naar hoger opgeleiden in sommige delen van de agrarische sector zal toenemen door schaalvergroting, internationalisering en voortschrijdende technologische ontwikkelingen binnen bedrijven. Het hoeft daarbij echter niet altijd om afgestudeerden uit het groene hoger onderwijs te gaan.

Vergelijking met overig hoger onderwijs Accreditatiescores, studentenoordelen en andere gegevens wijzen er niet op dat de kwaliteit van het hoger agrarisch onderwijs lager is dan die van het hoger onderwijs in het algemeen. Uit de accreditatiescores van zeshonderd bacheloropleidingen blijkt dat het patroon bij de 31 groene opleidingen in grote lijnen overeenkomt met dat van de overige opleidingen. Als de studentoordeelen over de groene bachelor- en masteropleidingen afgezet worden tegen de studentoordeelen over alle opleidingen, scoort het groene onderwijs iets positiever dan het overige onderwijs. Een derde van de voltijdstudenten aan een agrarische opleiding in het hbo vindt de opleiding qua niveau niet uitdagend genoeg (Ramaekers, 2007), maar ook dit beeld wijkt niet sterk af van het hoger onderwijs als geheel. Uit de HBO-monitor blijkt namelijk ook dat van alle hbo-voltijdstudenten zelfs 38 procent het niet eens is met deze stelling. Volgens de WO-monitor 2004/2005 (Allen e.a, 2007) vindt een vergelijkbaar percentage wo-studenten de moeilijkheidsgraad van de opleiding te laag. Een te geringe uitdaging en moeilijkheidsgraad is dus een probleem voor een aanzienlijk deel van de studenten in het agrarische, maar ook in het gehele hoger onderwijs.

7.6 Kwaliteit van aspecten van het stelsel

In 2007 deed de inspectie onderzoek naar aspecten van de kwaliteit van het stelsel, zoals contacttijd, spookvakken en cadeaupunten, de duur van de master en het functioneren van examencommissies.

7.6.1 Onderwijstijd

Op verzoek van de minister onderzocht de inspectie de onderwijstijd in het hoger onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2007i), in het bijzonder de gemiddeld per week geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd in het bekostigd onderwijs. Hierbij speelt het begrip 'contacttijd' een belangrijke rol: de tijd waarbij een docent fysiek aanwezig is bij onderwijsactiviteiten. De overige onderwijstijd bestaat uit zelfwerkzaamheid en stage, waarbij de docent wel een rol speelt maar niet fysiek aanwezig is.

Geprogrammeerde onderwijstijd Zowel hbo als wo programmeren gemiddeld per week 36 klokuren onderwijstijd. In het eerste studiejaar programmeren opleidingen gemiddeld per week dertien klokuren contacttijd (41 procent van de hbo-opleidingen en 34 procent van de universiteiten bevinden zich rond dit gemiddelde). Ruim een kwart van de opleidingen programmeert meer dan vijftien klokuren per week, terwijl een derde minder dan tien klokuren programmeert.

In de loop van de studie neemt de contacttijd af naar ongeveer zes uren in het laatste studiejaar, terwijl de tijd voor zelfwerkzaamheid en stage toeneemt. Dit past bij het streven van veel opleidingen om studenten een groeiende verantwoordelijkheid voor het eigen leerproces te geven. Bovendien verschuift vooral in het hbo het accent in de loop van de studie naar het opdoen van praktijkervaring. Er zijn grote verschillen tussen opleidingen en de verhouding tussen contacttijd en onderwijstijd voor zelfwerkzaamheid en stage verschilt per onderwijssector.

Gerealiseerde onderwijstijd De gerealiseerde onderwijstijd, zoals studenten die ervaren, is in het hbo en het wo ongeveer gelijk. Het totaal aantal uren loopt op naarmate de studie vordert: van 35 (hbo) tot 33 (wo) uur per week in het eerste studiejaar, naar ruim 43 in het laatste jaar van de studie. Die stijging is het gevolg van een groeiend aantal uren voor zelfwerkzaamheid en stage. De gerealiseerde contacttijd bedraagt volgens studenten in het eerste jaar gemiddeld achttien uur voor het hbo en zestien voor het wo. Het aantal contacturen neemt in de loop van de studie af: in het hbo naar gemiddeld negen uur per week, in het wo naar tien uur per week. De gerealiseerde onderwijstijd verschilt per onderwijssector.

Lesuitval In het hbo hebben studenten meer last van lesuitval (niet-gerealiseerde contacttijd) dan in het wo. Ruim driekwart van de eerstejaars hbo-studenten zegt dat de lesuitval 10 procent of minder bedraagt, in het tweede en derde jaar geldt dat voor twee derde van de studenten, in het vierde jaar voor ruim 70 procent. Dit betekent echter wel dat een kwart tot een derde van de hbo-studenten lesuitval van méér dan 10 procent ondervindt. In het wo wordt in alle jaren door ongeveer 5 procent van de studenten een lesuitval van 10 procent of meer gemeld, terwijl 95 procent van de wo-studenten aangeeft dat de lesuitval 10 procent of minder bedraagt.

De intensiteit van het onderwijs, vooral in het eerste en tweede jaar van een opleiding, is essentieel om studenten te motiveren en enthousiasmeren voor hun studie. In zijn beleidsreactie op het onderzoek greep de minister de resultaten aan om samen met onderwijsinstellingen een aanpak te ontwikkelen om tot betere prestaties te komen. Inmiddels hebben enkele instellingen het initiatief genomen om de contacttijd te vergroten.

7.6.2 Spookvakken en cadeaupunten

Op verzoek van de minister deed de inspectie onderzoek naar spookvakken en cadeaupunten (Inspectie van het Onderwijs, 2007c). De inspectie definieert spookvakken als studieonderdelen waarbij studenten studiepunten krijgen zonder dat onderwijs is aangeboden en zonder dat tentaminering plaatsvond. Cadeaupunten zijn studiepunten waar geen evenredige studie-inspanning tegenover staat. Een ECTS-studiepunt, en dus ook een cadeaupunt, staat gelijk aan 28 studie-uren.

De wettelijke basis voor het onderzoek ligt in twee artikelen van de Wet op het Hoger Onderwijs en het Wetenschappelijk Onderzoek (artikel 7.4, dat de studielast van opleidingen omschrijft en artikel 7.14, dat stelt: 'Het instellingsbestuur draagt zorg voor een regelmatige beoordeling van de onderwijs- en examenregeling en weegt daarbij, ten behoeve van de bewaking en zo nodig bijstelling van de studielast, het tijdsbeslag dat daaruit voor de studenten voortvloeit').

Geen aanwijzingen voor spookvakken De inspectie onderzocht de spookvakken samen met de auditdienst van het ministerie van OCW door een audit uit te voeren bij zes opleidingen. Klachten, signalen en berichten van klokkenluiders uit de laatste jaren zijn opnieuw tegen het licht gehouden. De conclusie was dat er in het verleden voorvallen waren waarop de omschrijving spookvakken van toepassing is, maar dat er geen aanwijzingen zijn dat spookvakken nu op een schaal van enige betekenis voorkomen.

Cadeaupunten Volgens studenten komen cadeaupunten op grote schaal voor. De 'lichtheid' van studieonderdelen wordt echter vaak wel gecompenseerd door studieonderdelen waarvoor studenten meer studie-inzet leveren dan het aantal studiepunten dat er tegenover staat. Over het gehele bekostigde bacheloronderwijs is de netto uitkomst ongeveer een halve cadeaupunt per student per jaar (hbo: 0,7; wo: 0,1 op een totaal van zestig ECTS per jaar).

Sectoren verschillen in lichte en zware studieonderdelen. Volgens studenten geeft de hbo-sector Economie netto gemiddeld 1,4 cadeaupunt per student per jaar en de wo-sector Gedrag en Maatschappij 1,5. Daar staat tegenover dat studenten in de wo-sector Techniek per jaar 2,1 studiepunt meer studietijd besteden dan de nominale studietijd voor de betreffende studieonderdelen.

Redenen De belangrijkste redenen voor het ontvangen van cadeaupunten liggen in de aard van de contacturen (te weinig contacturen, te weinig voorbereiding vereist), op het gebied van toetsing (te gemakkelijk, te beperkte toetsing en opdrachten) of zij betreffen de vakinhoud (te gemakkelijke stof/teksten, vak niet interessant genoeg). Daarbij geldt het ontbreken of uitvallen van contacturen vaker als reden voor cadeaupunten in het hbo en kunnen relatief makkelijk verkregen punten in het wo eerder worden toegeschreven aan het niveau van toetsing/opdrachten en het niveau van stof/teksten. De extratijdvakken in het wo hebben vooral betrekking op het niveau van de stof, de toetsing en de opdrachten. In het hbo daarentegen worden extratijdvakken vooral toegeschreven aan communicatie, begeleiding en beoordeling door de docent. De inspectie stelde vast dat zowel in het geval van cadeaupunten als van extratijdvakken sprake is van een studieomgeving die niet optimaal is wat betreft contacttijd, begeleiding en toetsing. De inspectie ziet in de resultaten van het onderzoek naar cadeaupunten een reden voor het verzwaren van onderwijsprogramma's waar dat nodig is.

7.6.3 De eenjarige master

Vertegenwoordigers van eenjarige masteropleidingen (alfa- en gammaopleidingen) in het wetenschappelijk onderwijs gaven in eerder onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2007b) aan dat zij de opleiding te kort vinden om studenten op het gewenste niveau te brengen.

Op verzoek van het ministerie onderzocht de inspectie daarom of de meest relevante actoren (universiteiten, studenten, afgestudeerden en werkgevers) inderdaad problemen ervaren die te herleiden zijn tot de duur van masteropleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2008e). Werkgevers en afgestudeerden blijken geen klachten te hebben die te relateren zijn aan de duur van de masteropleiding. In de relatie met omringende landen zijn de problemen op dit moment beperkt tot enkele knelpunten met de erkenning van diploma's door Vlaanderen.

Geen eenduidige problematiek Vanuit het perspectief van het onderwijs zijn er wel knelpunten met eenjarige masteropleidingen, maar niet bij alle eenjarige opleidingen. Waar dat wel zo is, verschillen de problemen in aard en omvang. Er kunnen bijvoorbeeld problemen ontstaan bij noodzakelijk veldonderzoek in het buitenland, ook kan de opbouw van het programma logistiek lastig zijn te realiseren. Generieke verlenging van de cursusduur is echter niet de goede aanpak. Er staan ook andere wegen open om specifieke knelpunten te verminderen.

Keuzes Soms kunnen opleidingen duidelijker keuzes maken ten aanzien van het doel en de positionering van de masteropleiding in samenhang met de bacheloropleiding. Gaat het om een masteropleiding die de afgestudeerde algemene academische vorming biedt of moet de master meer specialistische verdieping geven? Moet de master de student volledig klaargestoomd op de arbeidsmarkt afleveren of is de master een inleiding en moet verder leren in de beroepspraktijk plaatsvinden? Een duidelijke keuze vermindert de druk op het programma. Dat verschillende opleidingen verschillende keuzes maken, komt bovendien de differentiatie in het stelsel ten goede. In aansluiting op de strategische agenda voor het hoger onderwijs is het zeker belangrijk dat instellingen in hun voorlichtingsmateriaal en bij de werving en selectie helder zijn over hun keuzes en informatie geven die vergelijking tussen opleidingen mogelijk maakt.

Vergroten motivatie Bacheloropleidingen hebben soms ruimte voor verhoging van de moeilijkheidsgraad en verzwaring van de studielast. Die zouden ze (beter) moeten benutten. In samenhang hiermee zouden instellingen aanvullende maatregelen moeten treffen om de motivatie en studie-inzet van studenten te vergroten. Daartoe is inmiddels al het nodige in gang gezet. De intensivering van de bacheloropleiding is ook tot prioriteit verheven in de strategische agenda voor het hoger onderwijs.

Verlenging In principe staat voor alle eenjarige masteropleidingen de weg open van verlenging via de NVAO-procedure. Hoewel de criteria relatief zwaar zijn, is de procedure adequaat. Artikel 7.4a van de Wet op het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek staat echter alleen verlenging met zestig ECTS-punten toe. In sommige gevallen is uitbreiding van de nominale opleiding met bijvoorbeeld dertig ECTS-punten echter voldoende om de knelpunten op te lossen.

Internationaal perspectief Vanuit internationaal perspectief is het van belang er voor te zorgen dat binnen afzienbare tijd goede vergelijkingen mogelijk zijn van het gerealiseerde niveau, zodat de afhankelijkheid van vergelijkingen van stelsels en nominale opleidingsduur afneemt. Daarnaast is het belangrijk ontwikkelingen in het buitenland goed te volgen, deels omdat stelsels in belangrijke landen als Duitsland en Vlaanderen nog in ontwikkeling zijn en deels omdat er landen zijn waar het merendeel van de masteropleidingen tweejarig is (Verenigde Staten, Scandinavië).

Er was het afgelopen jaar veel aandacht voor vragen over de studie-inzet van studenten en de zwaarte en moeilijkheidsgraad van opleidingen. Wat de masteropleiding betreft, constateert de inspectie dat deze enerzijds te kort wordt gevonden, terwijl er anderzijds soms ruimte aanwezig is voor verhoging van de moeilijkheidsgraad en verzwarend van de studielast. Mogelijke verklaringen zijn dat beide fenomenen niet tegelijkertijd voor dezelfde opleiding gelden, dat de ruimte toch vooral in de bacheloropleiding aanwezig is en niet in de master, of dat studenten of afgestudeerden hun mening formuleren vanuit het idee dat naast de opleiding voldoende tijd moet overblijven voor werk en andere activiteiten.

7.6.4 Het functioneren van examencommissies

Examencommissies zijn een belangrijke schakel in de kwaliteitsborging van de examens en horen garant te staan voor de waarde van diploma's. In 2007 onderzocht de inspectie het functioneren van examencommissies in een representatieve steekproef.

Variëteit in functioneren De omvang en samenstelling van commissies verschillen sterk. Twee derde van de examencommissies hebben drie tot vijf leden, een kleine minderheid heeft een of twee leden of juist meer dan tien leden, met een uitschieter van 123 leden. In de helft van de gevallen maakt het management deel uit van de examencommissie. Eerder hebben de inspectie en de Onderwijsraad gewaarschuwd voor het risico van belangenverstrengeling, maar de overgrote meerderheid van commissies (98 procent) neemt naar eigen zeggen besluiten zonder druk van het management. In een vijfde van de examencommissies zitten een of meer leden van buiten de opleiding, zoals inhouds-, werkveld- of toetsdeskundigen. Het takenpakket van de commissies loopt uiteen. Op een totaal van veertien - meer of minder aan de wet gerelateerde - taken verrichten commissies doorgaans acht of negen taken. Opvallend is dat twee vijfde van de commissies niet zelf de examinatoren benoemt. Een zevende van de commissies treft geen maatregelen om fraude te voorkomen.

Ook de context waarin commissies functioneren, verschilt. Bij 9 procent van de opleidingen is geen toetsbeleid. De kwaliteit van toetsen wordt in een derde van de opleidingen nooit of slechts incidenteel onderzocht. In een vijfde van de opleidingen zijn geen of nauwelijks richtlijnen voor beoordeling en normering die ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. Docenten worden in meer dan de helft van de gevallen nooit of slechts incidenteel geschoold in de constructie, afname en beoordeling van toetsen.

Kwaliteit van afgestudeerden Alle commissies zijn er van overtuigd dat afgestudeerden aan de eindkwalificaties van de opleiding voldoen en 90 procent zegt hiervoor ook zelf garant te kunnen staan. Bij de 10 procent die zich afvraagt of garantstelling daadwerkelijk mogelijk is, speelt de overweging dat de commissie de toetsen of het eindniveau niet zelf controleert. Men vertrouwt op mechanismen in de opleiding, zoals scholing en kwaliteit van examinatoren, het kwaliteitszorgsysteem, kennis van toetsing bij onderwijskundigen of de accreditatie. Deze commissies vinden dat zij zelf maar beperkte invloed hebben op het eindniveau. Ook al stellen examencommissies zich doorgaans garant voor het eindniveau, toch ziet een derde wel zwakke punten. Grootste punt van zorg is de objectiviteit en gelijke hantering van beoordelingscriteria. Er is grote behoefte aan formalisering van procedures en richtlijnen.

Scherpere positionering nodig Eind 2007 heeft de inspectie de onderzoeksresultaten besproken met vertegenwoordigers van instellingsbesturen, examencommissies en buitenstaanders. Mede op grond hiervan concludeert de inspectie dat in de wet- en regelgeving een scherpere typering en positionering van examencommissies nodig is. Ook deskundigheidsbevordering van examencommissies, de eerste prioriteit van de betrokkenen, acht de inspectie zeer zinvol. Het is van groot belang dat instellingen op dit punt hun verantwoordelijkheid nemen.

7.7 Toegankelijkheid voor allochtone studenten

Ruim de helft van de autochtone jongeren volgt hoger onderwijs, tegen slechts een derde van de Turkse en Marokkaanse jongeren. De deelname van allochtone jongeren aan het hoger onderwijs blijft dus nog steeds achter. Die tendens is er ook al bij de lagere deelname van allochtone jongeren aan vormen van voortgezet onderwijs, die direct toegang bieden tot het hoger onderwijs. De deelname van vooral Turkse, Marokkaanse en Surinaamse jongeren is het afgelopen decennium wel sterk gestegen. Mede daardoor is het absolute aantal ingeschreven allochtone studenten (westers en niet-westers) in de afgelopen tien jaar verdubbeld.

Veel allochtone studenten hebben een achterstand, omdat zij bijvoorbeeld als eerste in hun familie beginnen aan een opleiding in het hoger onderwijs. Zij vallen vaker uit dan autochtone studenten, vooral in het hbo, en hun afstudeerrendement is lager.

Maatregelen In 2007 onderzocht de inspectie bij ruim 180 opleidingen welke maatregelen ze treffen om de in- en doorstroom van niet-westerse allochtone studenten (hierna: allochtone studenten) te bevorderen en uitval tegen te gaan. Ten eerste valt op dat slechts 7 procent van de wo-opleidingen en 17 procent van de hbo-opleidingen gericht beleid voeren op dit gebied. Facultaire of instellingsbrede maatregelen voor allochtone studenten zijn (als ze er al zijn) zelden opgenomen in het opleidingsbeleid. Instellingen zeggen dat ze geen apart beleid voor allochtone studenten voeren, omdat het aantal allochtone studenten te gering is. Sommige opleidingen vinden aparte voorzieningen voor allochtone studenten niet nodig, omdat algemene voorzieningen voldoen. Andere opleidingen zijn bang voor stigmatisering. Daarnaast spelen praktische en financiële factoren soms een rol (Inspectie van het Onderwijs, 2007a).

Factoren voor studiesucces Veel opleidingen nemen wel algemene maatregelen ter bevordering van studiesucces, maar geen specifieke voor allochtone studenten. Sleutelnoties voor verbetering van studiesucces zijn begeleiding, persoonlijk contact, kleinschaligheid en gevoeligheid voor culturele diversiteit bij medewerkers en docenten (Severiens, Wolff & Rezai, 2006). Voor studiesucces is vooral het gevoel van verbondenheid met de opleiding belangrijk: persoonlijk contact met docenten en medestudenten en je als student 'thuis voelen'. Het inspectieonderzoek maakt duidelijk dat veel opleidingen wel investeren in studiebegeleiding (80 procent van de wo-opleidingen en 90 procent van de hbo-opleidingen biedt individuele begeleiding voor studenten), maar activiteiten specifiek gericht op de binding van allochtone studenten komen weinig voor.

Taalvaardigheid Een minderheid van opleidingen (hbo 40 procent, wo 20 procent) denkt dat studieresultaten van allochtone studenten negatief worden beïnvloed door hun etnische achtergrond. Opleidingen die dat wel signaleren, noemen taal- en communicatieproblemen als voornaamste knelpunt waar studenten zowel bij het studeren als bij het vinden van een stageplaats hinder van ondervinden. Maatregelen om de Nederlandse taalvaardigheid te bevorderen komen betrekkelijk veel voor in het hbo, maar veel minder in het wo. In het hbo verzorgt een ruime meerderheid van de opleidingen cursussen Nederlandse taalvaardigheid of taalbegeleiding, in het wo doet een derde van de opleidingen dat. Ook is binnen het hbo meer aandacht voor taalvaardigheid en taalbeheersing binnen het curriculum. Overigens is een gebrek aan taalvaardigheid niet alleen een probleem voor veel allochtone studenten, maar ook voor veel autochtone.

Aanwezige allochtone studenten Hbo- en wo-opleidingen met relatief veel allochtone studenten hebben significant meer voorzieningen voor deze groep. Het aantal allochtone studiestakers en het aantal voorzieningen voor allochtone studenten hangen positief samen. Dit wijst erop dat opleidingen in actie komen als de situatie daar aanleiding toe geeft. Opleidingen met veel activiteiten en voorzieningen voor alle studenten voeren ook vaker beleid specifiek voor allochtone studenten. Het hbo doet meer dan het wo, mogelijk door het verschil in studentenpopulatie: de groei in deelname van allochtone studenten in het hoger onderwijs geldt vooral voor het hbo. De inspectie is van oordeel dat zowel in het hbo als in het wo een actievere houding nodig is ter bevordering van het studiesucces van allochtone studenten.

Kwart studenten stopt met
hoger onderwijs

HOOFDSTUK 8

ONDERWIJS IN HET BUITENLAND

8 Onderwijs in het buitenland

Samenvatting

Er zijn 298 Nederlandse scholen in het buitenland, die onder het toezicht van de Inspectie van het Onderwijs vallen. Naast dagscholen en scholen die afstands-onderwijs bieden, gaat het om locaties die lessen Nederlandse taal en cultuur verzorgen.

Basisonderwijs De kwaliteit van instructie is op de buitenlandse scholen iets beter dan op de reguliere Nederlandse basisschool, evenals het stimulerend klimaat. Daarentegen zijn kwaliteitszorg, het leerstofaanbod voor taal en het volgen van de leerlingprestaties minder goed ontwikkeld. De scholen nemen soms geen genormeerde toetsen af. Op de helft van de buitenlandse basisscholen zijn de leerlingprestaties daarom niet te beoordelen, op de andere helft zijn ze voldoende.

Voortgezet onderwijs Lessen verlopen op de buitenlandse scholen taakgerichter en in een meer stimulerend klimaat dan op Nederlandse scholen. De buitenlandse scholen blijven achter op het gebied van kwaliteitszorg, onderwijstijd en leerlingenzorg. De beschikbare examenresultaten zijn doorgaans in orde en weinig leerlingen lopen vertraging op.

De Nederlandse overheid subsidieert 298 Nederlandse scholen in het buitenland, waar rond tienduizend leerplichtige kinderen met de Nederlandse of Belgische/Vlaamse nationaliteit onderwijs volgen. Er zijn verschillende typen scholen:

- 38 scholen die regulier Nederlands basisonderwijs en voortgezet onderwijs verzorgen. Enkele landen met relatief grote concentraties Nederlanders kennen Nederlandse dagscholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Dit zijn reguliere scholen die in stand worden gehouden door het Ministerie van Defensie en door Koninklijke Shell.
- 255 locaties die lessen in de Nederlandse Taal en Cultuur (NTC) voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs verzorgen. Zij zijn zelfstandig of aangesloten bij internationale scholen. In de grote steden van veel landen is internationaal onderwijs een optie. Internationale scholen bieden een programma aan voor leerlingen in de fase van primair en voortgezet onderwijs, met de mogelijkheid van aansluiting op (internationale) universiteiten.
- vijf scholen voor afstandsonderwijs. Bij deze onderwijsvorm maken leerlingen en hun ouders via e-mail gebruik van lesmaterialen en van de instructie en begeleiding door een leraar van de instelling voor afstandsonderwijs in Nederland. De doelgroep bestaat uit kinderen van wie de ouders zelf onderwijs willen verzorgen en uit gezinnen die op moeilijk bereikbare of geïsoleerde plaatsen verblijven zonder Nederlands onderwijs, waar ouders om die reden zelf onderwijs aan hun kinderen geven. Ongeveer duizend leerlingen maken gebruik van het aanbod van Edufax, De Wereldschool of de Stichting IBID.

Toezicht De scholen hebben Nederlandstalige leraren en Nederlandse methodes en garanderen een goede aansluiting op het Nederlands onderwijs bij terugkeer. Ze moeten, omdat ze onder het bekostigd onderwijs vallen, voldoen aan bekostigingsvoorwaarden en vallen onder het Nederlandse toezicht. De Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) controleert of scholen voldoen aan voorwaarden voor bekostiging en verstrekt de subsidie, de inspectie voert het toezicht uit. Ook het afstandsonderwijs krijgt subsidie van de overheid en staat onder het toezicht van de inspectie. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs in het buitenland op dezelfde indicatoren als in Nederland, enkele kleine afwijkingen daargelaten. Tot nu toe zijn 198 scholen voor basisonderwijs beoordeeld en 39 scholen voor voortgezet onderwijs.

Basisonderwijs De oordelen over de kwaliteit van Nederlandse scholen in het buitenland vallen op enkele punten anders uit dan die op reguliere Nederlandse basisscholen. De inspectie beoordeelt scholen in het buitenland vaker positief op instructie en stimulerend klimaat. Dat hangt mogelijk samen met de motivatie en ambitie van het onderwijspersoneel, de veel kleinere schaal van de Nederlandse scholen in het buitenland, de grote ouderbetrokkenheid en de zeer nauwe contacten tussen personeel en ouders. Op andere punten zijn de oordelen over de scholen in het buitenland ongunstiger dan die voor reguliere Nederlandse scholen. Wat kwaliteitszorg betreft, is sprake van achterstand op het gebied van zelfevaluatie en planmatig werken aan kwaliteitsverbetering. De inspectie vindt dit in de buitenlandse situatie extra risicovol, omdat deze scholen frequent wisselen in de samenstelling van besturen, lerarenteams en leerlingbevolking. Zonder een adequate kwaliteitszorg bestaat een aanzienlijke kans op discontinuïteit die de kwaliteit van het onderwijs kan bedreigen.

Scholen in het buitenland voldoen in hun leerstofaanbod voor Nederlandse taal minder vaak aan de kerndoelen dan Nederlandse basisscholen. Vooral het aanbod voor begrijpend lezen is nogal eens onvolledig. Verder volgen buitenlandse scholen de ontwikkeling en leerresultaten van leerlingen minder systematisch (misschien voelen leraren minder urgentie daartoe door de kleine leerlingenaantallen) en gebruiken sommige scholen niet voor alle relevante leergebieden genormeerde toetsen.

In toenemende mate plannen scholen het minimum van 120 uur voor Nederlandse taal en cultuur per jaar. Hoewel de onderwijstijd volgens de inspectie op de buitenlandse scholen gemiddeld wat efficiënter wordt besteed dan op reguliere Nederlandse scholen, wijst de inspectie toch expliciet op het belang van voldoende onderwijstijd. Met minder dan de vereiste 120 uur zijn behoorlijke prestaties moeilijk te bereiken.

Vergelijking van leerresultaten is problematisch De inspectie kan op veel scholen in het buitenland geen resultaten vaststellen, omdat de leerlingenaantallen te klein zijn of omdat scholen geen genormeerde toetsinstrumenten gebruiken. Ook is vergelijken lastig, omdat het bij de buitenlandse scholen alleen om het vak Nederlandse taal gaat, terwijl de inspectie in Nederland ook kijkt naar rekenen/wiskunde. Ongeveer de helft van de buitenlandse scholen haalt voldoende resultaten aan het einde van de schoolperiode en op tussenliggende momenten in de schoolloopbaan, maar van de andere helft kan de inspectie de resultaten niet beoordelen.

Als resultaten niet te beoordelen zijn, weegt de kwaliteitszorg zwaarder bij het vaststellen van de kwaliteit van een school als geheel. Omdat de inspectie op veel scholen in het buitenland geen resultaten kan beoordelen en omdat de kwaliteitszorg vaak achterblijft, zijn er relatief veel scholen in het buitenland die de inspectie als risicovol beschouwt.

Voortgezet onderwijs Evenals de buitenlandse basisscholen blijven ook de scholen voor voortgezet onderwijs achter op het terrein van de kwaliteitszorg. Besturen en lerarenteams zijn vaak niet bekend met vormen van zelfevaluatie en de scholen werken minder planmatig aan kwaliteitsverbetering dan scholen voor voortgezet onderwijs in Nederland. Scholen voor voortgezet onderwijs krijgen, vaker dan de buitenlandse basisscholen, positieve oordelen ten aanzien van leerstofaanbod en onderwijstijd. Dat komt door de sturing die uitgaat van examenprogramma's. Volledigheid van het leerstofaanbod is onontbeerlijk om tot goede resultaten aan het einde van de schoolperiode te komen. Voor de onderwijstijd geldt hetzelfde. Toch plant ook een aantal scholen in het voortgezet onderwijs niet het minimum van 120 uur voor Nederlandse taal en cultuur per jaar.

De inspectie beoordeelt taakgerichtheid van leerlingen, stimuleren tot denken en eigen verantwoordelijkheid van leerlingen voor de organisatie van hun leerproces significant vaker positief dan in Nederland. Mogelijk komt dit door de invloed van het internationaal onderwijs waar de scholen vaak bij aansluiten: in het internationaal onderwijs ligt het accent sterk op taakgerichtheid en zelfstandigheid. De oordelen over leerlingenzorg zijn echter minder gunstig dan in Nederland. Vorderingen vaststellen, de aard van de zorg bepalen en de zorg planmatig uitvoeren doen buitenlandse scholen minder consequent en minder systematisch dan Nederlandse scholen.

Leerresultaten zijn ook in het voortgezet onderwijs in het buitenland lastig vast te stellen door de geringe leerlingenaantallen. Slechts in een kleine minderheid van scholen kon de inspectie de eindresultaten beoordelen. Waar Nederlandse leerlingen een examenprogramma volgen en afronden, zoals het internationaal baccalaureaat, liggen de resultaten op het verwachte niveau. De leerlingen lopen nauwelijks vertraging op tijdens hun schoolloopbaan.

HOOFDSTUK 9

NIET-BEKOSTIGD ONDERWIJS

9.1	B3-scholen	152
9.2	Particuliere exameninstellingen	154

9 Niet-bekostigd onderwijs

Samenvatting

Gewijzigde leerplichtwet In Nederland zijn 40 tot 45 particuliere, niet door de overheid bekostigde scholen (B3-scholen), die variëren van meer of minder traditioneel tot radicaal vernieuwend. De inspectie adviseerde over negen scholen negatief aan de leerplichtambtenaar, omdat de uitgangspunten op grond waarvan het onderwijs vorm en inhoud krijgt onverenigbaar zijn met minimumnormen die de wetgever aan het particulier onderwijs stelt. Op acht van deze scholen staan nog leerlingen ingeschreven. Deze situatie zal veranderen door de gewijzigde Leerplichtwet, die stelt dat de leerplichtambtenaar het advies van de inspectie moet volgen. In de toezichtkaders gaan handhaving en kwaliteitstoezicht hand in hand. De controle op de naleving dan wel het voldoen aan de criteria van de leerplichtwet is integraal opgenomen in het kwaliteitstoezicht.

Particuliere exameninstellingen Er zijn 38 vestigingen van particuliere exameninstellingen met rond de drieduizend leerlingen. Ruim een kwart van de leraren is onbevoegd. Alle instellingen beschikken over een systeem van kwaliteitszorg. In-, door- en uitstroomgegevens brengen scholen zelf niet systematisch in beeld, maar examenresultaten zijn wel beschikbaar. Het gemiddelde cijfer voor het centraal examen ligt voor de meeste vakken onder het landelijk gemiddelde, maar de cijfers bij het schoolexamen liggen hoger.

9.1 B3-scholen

In de Leerplichtwet 1969 is bepaald dat alle kinderen in de leerplichtige leeftijd onderwijs moeten volgen aan een school. Een zeer klein deel van de kinderen volgt onderwijs aan een zogeheten B3-school. B3-scholen zijn particuliere scholen die door de leerplichtambtenaar zijn aangemerkt als 'school in de zin van artikel 1, onderdeel b, onder 3 van de Leerplichtwet'.

Het veld van B3-scholen kenmerkt zich door dynamiek; scholen worden gestart, maar ook weer gesloten. Toch is het aantal B3-scholen in 2007, uitgaande van de stand van zaken aan het einde van het schooljaar 2005/2006, ongeveer gelijk gebleven. Het scholenbestand van B3-scholen voor zowel primair als voortgezet onderwijs beweegt zich rond de 40 tot 45 scholen. De pedagogisch-didactische uitgangspunten op grond waarvan deze scholen het onderwijs vorm en inhoud geven, verschillen sterk. Het continuüm loopt van 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' tot scholen met een radicaal vernieuwend concept. Onder de 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' verstaat de inspectie de scholen die een onderwijsconcept hanteren dat vergelijkbaar is met concepten die ook door de overheid bekostigde scholen hanteren. Onder (radicale) vernieuwers verstaat de inspectie de scholen die een radicaal andere opzet van het onderwijs nastreven. Het aantal 'meer of minder traditioneel ingerichte scholen' is toegenomen van vijftien scholen tot negentien scholen.

Een deel van de toename is toe te schrijven aan het feit dat van drie scholen (Amsterdamse school, De nieuwe school, Instituut Blankestijn PO) in een latere fase werd vastgesteld dat ook zij tot de categorie B3-scholen horen. Er is sprake van enige groei doordat in 2006/2007 het vedisch onderwijs werd gestart (Onoverwinlijkheidsc ollege Lelystad).

Vernieuwingsscholen Het aantal (radicale) vernieuwers fluctueert. Op 1 maart 2008 bestond het scholenbestand, voor zover bij de inspectie bekend, uit 21 (radicale) vernieuwingsscholen. Voor negen van deze B3-scholen heeft de inspectie indertijd een negatief advies aan de leerplichtambtenaar uitgebracht. Dit advies heeft slechts in een enkel geval geleid tot een vervolgactie in de vorm van een besluit. Voor één school (Iederwijs Betuwe VO) was dit besluit zelfs positief, maar leidde het niet tot sluiting van de school. Op twee vernieuwingsscholen (Gaaf Sterksel PO, Gaaf Sterksel VO) zijn volgens de betrokken scholen inmiddels geen leerlingen meer ingeschreven. Op zeven scholen waarover de inspectie negatief adviseerde zijn dus nog leerlingen ingeschreven (De Ruimte PO, De Ruimte VO, De Paradox PO, De Paradox VO, Eigenwijs Feerwerd, Iederwijs Lopik VO, Wonderwijs VO). Meestal gaat het hier om kleine tot zeer kleine aantallen leerlingen, die vaak niet afkomstig zijn uit de gemeente waar de school is gevestigd. Over deze scholen heeft de inspectie negatief geadviseerd omdat de uitgangspunten op grond waarvan deze scholen het onderwijs vorm en inhoud geven, naar het oordeel van de inspectie onverenigbaar zijn met de minimumnormen die de wetgever aan het particulier onderwijs stelt. De betrokken scholen zijn veelal niet bereid concessies te doen aan hun uitgangspunten om zodoende een evenwicht te realiseren tussen de eigen uitgangspunten en de eisen die vanuit de huidige wet- en regelgeving aan hen worden gesteld.

Wijziging Leerplichtwet Deze situatie gaat in 2008 tot de verleden tijd behoren. De gewijzigde Leerplichtwet (Wet van 21 juli 2007, Stb. 298) stelt dat de leerplichtambtenaar bij zijn oordeel of een onderwijsvoorziening een school is als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 een door de Inspectie van het Onderwijs ter zake gegeven advies moet volgen en dus zowel een besluit moet nemen als actie moet ondernemen. Bovendien is met de wetswijziging een ander knelpunt opgelost. Thans is in artikel 1a1 van de Leerplichtwet vastgelegd welke andere dan de al rechtstreeks op particuliere scholen van toepassing zijnde bepalingen uit de Wet op het primair onderwijs (WPO) of Wet op het voortgezet onderwijs (WVO) B3-scholen in acht moeten nemen om school te kunnen zijn als bedoeld in die wet.

In het recent door de beide staatssecretarissen goedgekeurde Toezichtkader 2008 niet-bekostigd primair onderwijs en het Toezichtkader 2008 niet-bekostigd voortgezet onderwijs gaan handhaving en kwaliteitstoezicht hand in hand. De controle op de naleving dan wel het voldoen aan de criteria van de leerplichtwet is integraal opgenomen in het kwaliteitstoezicht. Conform de toezegging van de voormalige minister van OCW aan de Tweede Kamer zal de inspectie in 2008 over alle B3-scholen opnieuw een advies aan de leerplichtambtenaar uitbrengen. Daarnaast is afgesproken dat in 2008 een nieuwe bestandsopname volgt waarbij de kwaliteit van het onderwijs op B3-scholen in beeld wordt gebracht.

9.2 Particuliere exameninstellingen

In het kader van de Wet op het onderwijstoezicht heeft de Inspectie van het Onderwijs in 2006 een bestandsopname gemaakt van de niet van overheidswege bekostigde scholen of instellingen die bevoegd zijn zelfstandig, aan de eigen instelling, examen af te nemen voor mavo (vmbo-t), havo en vwo. Om dit te kunnen doen, is in september 2006 aan de betrokken scholen en instellingen een conceptwaarderingskader voorgelegd, op grond waarvan de inspectie tot een oordeel kon komen over de kwaliteit van het onderwijs. Dit conceptwaarderingskader gaat uit van proportioneel en risicogericht toezicht. Bij scholen en instellingen die leerlingen uitsluitend voorbereiden op het afleggen van een eindexamen, is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de kwaliteitszorg en de kwaliteit van de leerresultaten.

Bij scholen die de volledige cursusduur bieden, is daarnaast de kwaliteit van het leerstofaanbod beoordeeld. Ten slotte is bij alle scholen en instellingen nagegaan in welke mate zij zich houden aan de wettelijke regimes die voor hen van toepassing zijn. Vanaf oktober 2007 zijn alle scholen opnieuw bezocht. De informatie uit het conceptrapport van eind 2006 is bij dit bezoek geactualiseerd naar de stand van zaken in 2007. Daarnaast zijn de gegevens over de resultaten van leerlingen bij de eindexamens van 2007 toegevoegd.

Groei van het particulier onderwijs Instituut Blankestijn startte in 1965 als eerste een particuliere exameninstelling, later gevolgd door vijf andere instituten, waaronder het Luzac Lyceum dat in 2006 als particuliere onderwijsinstelling begon. De kosten voor een volledig onderwijspakket lopen uiteen van 11.500 euro tot 25.800 euro per jaar. In vergelijking met 2006 is het aantal schoolbesturen in 2007 hetzelfde gebleven. Er zijn zes besturen: Luzac (voor de colleges en lycea), Erasmus College Nederland, Stebo, Instituut Blankestijn, Instituut De Boer en Instituut Vrijbergen. In vergelijking met 2005 is het aantal vestigingen met tien gegroeid (circa 35 procent). Deze groei is toe te schrijven aan de Luzac-vestigingen. In vergelijking met 2005/2006 is het aantal leerlingen met bijna 20 procent gegroeid. Ook deze groei komt vrijwel geheel door de groei van het Luzac Lyceum. In 2005/2006 stonden in de 28 vestigingen 2.587 leerlingen ingeschreven en in 2007 waren dat bij 38 vestigingen bijna 3.000 leerlingen.

Tabel 9.2a Ingeschreven leerlingen particuliere exameninstellingen, teldatum 1 oktober

	Totaal	Luzac College	Luzac Lyceum	Erasmus	Stebo	Blankenstijn	Vrijbergen	De Boer
2006	2.687	1.787	224	203	162	143	112	56
2007	2.971	1.893	415	171	206	127	107	52

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Per vestiging zijn er gemiddeld tachtig leerlingen met een range van 14 tot 165 leerlingen per vestiging. Het percentage leerplichtige leerlingen is in anderhalf jaar tijd toegenomen van 18 procent naar 28 procent per oktober 2007. Leerplichtige leerlingen zitten vooral op scholen die een onderbouw én bovenbouw aanbieden; circa 50 procent van de leerlingen is leerplichtig.

Van de scholen en instellingen met alleen een bovenbouw is 10 procent van de leerlingen leerplichtig. Gemiddeld heeft 40 procent van de leerlingen een volledig vakkenpakket en 60 procent een deelpakket.

Leraren In 2006 en 2007 waren aan de particuliere exameninstellingen respectievelijk 771 en 791 leraren contractueel verbonden. In 2006 was, uitgaande van de bevoegdheidseisen van de Wet op het voortgezet onderwijs, in totaal 59 procent van de leraren bevoegd, 29 procent onderbevoegd en 12 procent onbevoegd. In 2007 is het percentage bevoegde leraren iets lager, namelijk 53 procent. Verder is 19 procent van de leraren onderbevoegd en 28 procent onbevoegd.

Het percentage bevoegde leraren in scholen met een onderbouw (75 procent) was in 2006 hoger dan in scholen of instellingen met alleen een bovenbouw (51 procent). In 2007 is dit percentage bevoegde leraren ongeveer gelijk, namelijk 55 procent in scholen met een onderbouw en 50 procent in scholen of instellingen met alleen bovenbouw.

Om het percentage bevoegde leraren te vergroten, hebben enkele besturen schriftelijk vastgelegd dat on(der)bevoegde docenten in het kader van de Wet op de beroepen in het onderwijs (BIO) hun bekwaamheid moeten vergroten en een bevoegdheid moeten halen, anders wordt voor hun vak een vacature opengesteld. Het schoolbeleid wordt in die situatie met ingang van het schooljaar 2008/2009 uitgevoerd conform de eisen die zijn neergelegd in de wet BIO.

Wettelijke grondslag en documenten De juridische grondslag op basis waarvan de verschillende scholen en instellingen actief zijn, is niet altijd duidelijk. Er zijn instellingen die een aanwijzing dan wel een beschikking hebben op basis van de Wet op het voortgezet onderwijs (artikel 56), de Wet educatie en beroepsonderwijs (artikel 1.4a.1) en/of de Wet op de erkende onderwijsinstellingen.

De verschillende wetten leiden voor de betrokken scholen tot verschillende rechten en plichten. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verplichting tot een schoolplan (leerplan), een jaarplan, een onderwijsovereenkomst, een programma van toetsing en afsluiting of een jaarverslag. Ook de eisen aan de bevoegdheden van docenten variëren per onderwijswet.

Kwaliteitszorg Alle scholen en instellingen beschikken over een systeem van kwaliteitszorg. De meeste scholen hebben dit systeem uitgebreid beschreven. Binnen het systeem van kwaliteitszorg is aandacht voor zowel externe als interne beoordelingen. Alle scholen en instellingen vragen naar het oordeel van leerlingen en studenten en gebruiken deze oordelen als input voor de verbetering van het onderwijs. Het accent van de kwaliteitszorgsystemen ligt op de organisatie en het onderwijsproces. De opbrengsten zijn meer impliciet onderdeel van de kwaliteitszorgsystemen, ook al blijkt hierin, gelet op de bevindingen bij de bestandsopname 2007, een kentering te komen. Door verschillende besturen is een eerste, nog intern en soms opvraagbaar jaarverslag gemaakt waarin een beschouwing of verantwoording van de opbrengsten is opgenomen.

Leerstofaanbod Het leerstofaanbod in scholen en instellingen met alleen een bovenbouw is geënt op de eisen die de Wet educatie en beroepsonderwijs stelt. Dit houdt in dat er zowel vrijstellingen zijn voor lichamelijke oefening en cultuur en kunstzinnige vorming als vrijstellingen voor algemene natuurwetenschappen, maatschappijleer 1 en geschiedenis 1. Het leerstofaanbod is vastgelegd in programma's van toetsing en afsluiting (pta's).

In de scholen en instellingen met een onderbouw worden in het algemeen die vakken aangeboden die overeenkomen met de kerndoeldomeinen Nederlands, Engels, wiskunde, mens en natuur, mens en maatschappij en kunst en cultuur. Het domein bewegen en sport komt vaak aan de orde in de vorm van teamsport, waarbij het verband met de kerndoelen meestal niet duidelijk door de scholen is gelegd. In het algemeen volgen de scholen met een onderbouw de wettelijke verplichtingen van het differentieel deel, zoals een tweede moderne vreemde taal in het vmbo-t en Frans én Duits in het havo en vwo.

Resultaten De resultaten van de scholen worden vooral bepaald door de examenresultaten. De in-, door- en uitstroomgegevens worden door de scholen zelf niet systematisch in beeld gebracht. De eerste bestandsopname door de inspectie laat zien dat het bij tussentijdse uitstroom om kleine aantallen leerlingen gaat. Wel wijzen verschillende getallen erop dat na de onderbouw de cursus vaak in een versnelde periode (twee jaar in één) op de onder dat bestuur staande vavo-instelling wordt voortgezet.

De examenresultaten worden in beeld gebracht door de slagingspercentages en door aandacht te besteden aan de schoolexamencijfers in relatie tot de centraal examencijfers. Eerder onderzoek toont aan dat er ook bij de particuliere exameninstellingen sprake is van een verschil ten faveure van het schoolexamen tussen de cijfers behaald bij het schoolexamen en de cijfers behaald bij het centraal examen op deze groep scholen en instellingen (Inspectie van het Onderwijs, 2007g; De Lange & Dronkers, 2007). De bevindingen in 2006 en 2007 bevestigen dat beeld.

In 2006 bedroeg het gemiddelde slagingspercentage per afdeling voor respectievelijk vmbo-t, havo en vwo 91 procent, 81 procent en 85 procent. In 2007 bedroegen deze percentages respectievelijk 90 procent, 79 procent en 79 procent. Het slagingspercentage in 2007 is voor alle schoolsoorten enkele procenten lager dan in 2006.

Het gemiddelde eindexamencijfer op bestuursniveau is in 2006 en 2007 voor bijna alle vakken niet lager dan 5,5 en dat is afgerond voldoende. Voor de meeste vakken ligt het gemiddelde cijfer bij alle scholen tussen de 6,0 en 5,5. Het gemiddelde cijfer voor het centraal examen ligt voor de meeste vakken onder het landelijk gemiddelde.

Onderstaande tabellen geven per particuliere instelling aan voor welk percentage vakken in 2006 het verschil tussen het cijfer behaald voor het schoolexamen (se) en dat voor het centraal examen (ce) een half punt of meer is dan de landelijke verschillen tussen se en ce. Het aantal vakken waar een discrepantie ten opzichte van de landelijke verschillen optreedt, is aanzienlijk en hoger dan het landelijke percentage van het reguliere onderwijs.

In tabel 9.2b zijn alleen de vakken meegerekend die binnen een volledig pakket zijn aangeboden aan tien of meer leerlingen. De berekening voor de kleine vakken (minder dan tien leerlingen) en ook voor deelpakketten laten evenwel een vergelijkbaar percentage vakken zien met een verschil van een half punt of meer ten opzichte van het landelijke verschil.

Eerst is het totaal aantal vakken weergegeven met tien of meer deelnemende leerlingen en daarna is daarvan het percentage vakken weergegeven waarvoor het verschil tussen het se en ce een half punt of meer bedroeg dan het landelijke gemiddelde.

Tabel 9.2b Aantal vakken met tien of meer deelnemers (2006)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	13	12	7	5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	20	20	14	9	n.v.t.	12	6
vwo	23	22	12	19	4	9	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Tabel 9.2c Percentage vakken waarvan verschil se-ce een half punt of meer afwijkt van het landelijke verschil (2006)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	23	17	57	60	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	45	30	71	22	n.v.t.	75	33
vwo	70	59	75	58	50	100	67

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Per particuliere instelling is ook voor 2007 het percentage vakken in beeld gebracht waar een verschil tussen het cijfer behaald voor het schoolexamen (se) en dat voor het centraal examen (ce) een half punt of meer is dan de landelijke verschillen tussen se en ce. Het aantal vakken waar een discrepantie ten opzichte van de landelijke verschillen optreedt, is vergelijkbaar met 2006 zij het met andere, soms grote, percentuele verschillen tussen de instellingen onderling. Voor vmbo-t is het percentage vakken met een groot verschil iets toegenomen. Voor havo en vwo zijn deze verschillen iets afgenomen.

Tabel 9.2d Aantal vakken met tien of meer deelnemers (2007)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	13	11	8	5	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	20	19	16	13	3	7	3
vwo	23	22	15	15	7	12	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Tabel 9.2e Percentage vakken waarvan verschil se-ce een half punt of meer afwijkt van het landelijke verschil (2007)

	Alle particuliere exameninstellingen	Luzac	Erasmus	Stebo	Vrijbergen	Blankestijn	De Boer
vmbo-t	31	36	63	20	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
havo	30	16	56	23	0	86	67
vwo	61	50	67	60	0	92	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De scholen zelf geven voor de discrepanties tussen de scores voor het schoolexamen en het centraal eindexamen verklaringen die te maken hebben met het verschil in leerstofaanbod bij respectievelijk het schoolexamen en het centraal examen, de calculerende leerling en de specifieke leerlingpopulatie.

Bij de meeste scholen en instellingen zijn inmiddels concrete maatregelen genomen om de kwaliteit van de schoolexamens te verbeteren. Deze maatregelen hebben betrekking op de bekwaamheid en bevoegdheid van de leraren, de interne controle op de kwaliteit van de schoolexametoetsen, de beoordeling en de weging van verschillende leerstofonderdelen.

In de eerste helft van 2008 zal de inspectie een thematisch onderzoek uitvoeren naar de schoolexamens Nederlands en wiskunde (vmbo-t) en Engels en biologie (havo). In dit onderzoek worden drie particuliere exameninstellingen meegenomen.

Conclusie Het toezicht heeft ertoe geleid dat besturen zich hebben gerealiseerd dat zij transparant moeten zijn en voor elke individuele leerling/deelnemer helder moeten maken welk wettelijk regime van toepassing is. Tevens zijn zij zich ervan bewust dat de grote verschillen tussen de cijfers voor de schoolexamens en het centraal examen vragen oproepen bij politiek en samenleving. Dit heeft bij de meeste instellingen geleid tot initiatieven om zowel de kwaliteit van de schoolexamens als hun verantwoording daarover te verbeteren. De zojuist genoemde elementen staan tevens centraal in het vervolgtoezicht door de inspectie.

HOOFDSTUK 10

DE PRESTATIES VAN LEERLINGEN IN DE BASISVAARDIGHEDEN

10.1	Prestaties in lezen en taal	166
10.2	Prestaties in rekenen/wiskunde	173
10.3	Basisscholen waar veel leerlingen zwakke basisvaardigheden hebben	175
10.4	Referentieniveaus, minimumdoelen en leerstandaarden	176

Laag presterende scholen op het onderdeel 'taal' van de eindtoets basisonderwijs



Op 157 basisscholen had de gemiddelde leerling in 2007 minder dan 60 procent van de opgaven goed op het onderdeel 'taal' van de eindtoets basisonderwijs van het Cito. Elke stip markeert een of meer van deze scholen.

Laag presterende scholen op het onderdeel 'rekenen' van de eindtoets basisonderwijs



Op 455 basisscholen had de gemiddelde leerling in 2007 minder dan 60 procent van de opgaven goed op het onderdeel 'rekenen' van de eindtoets basisonderwijs van het Cito. Elke stip markeert een of meer van deze scholen.

Laag presterende scholen op de onderdelen 'taal' en 'rekenen' van de eindtoets basisonderwijs



Op 121 basisscholen had de gemiddelde leerling in 2007 minder dan 60 procent van de opgaven goed op de onderdelen 'taal' en 'rekenen' van de eindtoets basisonderwijs van het Cito. Elke stip markeert een of meer van deze scholen.

10 De prestaties van leerlingen in de basisvaardigheden

Samenvatting

Leesprestaties Internationaal vergelijkend onderzoek wijst uit dat Nederlandse tien- en vijftienjarigen de afgelopen jaren minder goed zijn gaan lezen. Van de vijftienjarigen leest 15 procent zelfs onvoldoende om mee te kunnen komen in de samenleving. De problemen beginnen op de basisschool, waar een kwart van de leerlingen in groep 8 achterloopt op het gewenste niveau, en zetten zich voort in het vmbo en het mbo. In het eerste leerjaar van het mbo haalt bijna de helft van de deelnemers niet het gewenste niveau volgens Europese maatstaven.

Rekenprestaties Ook onderzoek naar rekenprestaties schetst geen rooskleurig beeld. In internationaal vergelijkend onderzoek zijn de rekenscores van vijftienjarige Nederlandse leerlingen gedaald. Nationaal onderzoek toont aan dat basisschoolleerlingen de basisbewerkingen van het rekenen minder goed beheersen dan vroeger. In het eerste leerjaar van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo presteert de helft van de leerlingen op het niveau van leerlingen uit groep 6 van de basisschool.

De invloed van scholen Scholen zijn cruciaal voor de prestaties van leerlingen, maar de ene school slaagt er veel beter in leerlingen goed te leren lezen en rekenen dan de andere. Scholen met veel allochtone leerlingen presteren op de eindtoets voor het basisonderwijs gemiddeld aanzienlijk lager dan andere scholen, maar ook in deze groep lukt het sommige scholen om op of zelfs boven het landelijk gemiddelde te scoren, terwijl andere daar ver onder zitten. Een deel van de basisscholen slaagt er jaren achtereen niet in om leerlingen voldoende te laten presteren voor taal (12 procent van de scholen) of voor rekenen (23 procent).

Wat kan beter op basisscholen De inspectie constateert dat basisscholen waar leerlingen te weinig presteren, onvoldoende kwaliteit bieden op onderdelen van het onderwijsleerproces, zoals leerstofaanbod, afstemming, leerlingenzorg en evaluatie van prestaties. Afstemming en leerlingenzorg zijn de afgelopen tien jaar nauwelijks verbeterd in het basisonderwijs. Er is al lange tijd consensus over onderwijsfactoren die tot goed presteren leiden, zoals expliciete instructie, voldoende tijd, het volledig behandelen van de leerstof, evalueren van de resultaten, snel signaleren van stagnaties en snel ingrijpen als leerlingen achterblijven. Toch zijn die factoren nog lang niet in alle scholen voldoende waarneembaar.

Wat kan beter in het voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs is de kwaliteit van instructie de afgelopen jaren afgenomen en slagen veel scholen er niet in de vereiste onderwijstijd te realiseren. Er is bovendien een hardnekkige groep scholen waar de leerlingenzorg onvoldoende kwaliteit heeft en waar prestaties te weinig geëvalueerd worden. In het vmbo weten leraren vaak niet hoe hun leerlingen presteerden op de basisschool, terwijl die informatie wel op school aanwezig is.

Ze stemmen hun onderwijs te weinig af op taalachterstanden van leerlingen en slagen er niet in die structureel aan te pakken. Vaak geven ze geen gericht huiswerk en toetsen ze te weinig of leerlingen genoeg vorderingen maken. Op al deze punten zijn verbeteringen noodzakelijk.

Vaststellen van niveaus Scholen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs hebben meer duidelijkheid nodig over het niveau dat ze van leerlingen mogen verwachten. In dat verband is het nodig om leerstandaarden en minimumdoelen te formuleren die aangeven wat leerlingen moeten kunnen tijdens de basisschool, aan het eind van de basisschool en aan het eind van de onderbouw in het voortgezet onderwijs. Als duidelijk is wat leerlingen moeten kennen en kunnen, zullen scholen de prestaties vervolgens ook moeten toetsen.

10.1 Prestaties in lezen en taal

Daling leesprestaties International vergelijkend onderzoek, zoals PISA (Programme for International Student Assessment; OECD, 2007b), toont aan dat Nederlandse leerlingen van vijftien jaar beter lezen dan leeftijdgenoten in naburige landen. Nederlandse leerlingen scoren gemiddeld 507 en dat is hoger dan de gemiddelde scores in België (501), Duitsland (495) en Groot-Brittannië (495). Dat neemt niet weg dat er duidelijk sprake is van een daling van de Nederlandse leesprestaties. In 2000 scoorden Nederlandse vijftienjarigen gemiddeld nog 532, in 2003 daalde de score naar 513 en in 2006 trad een verdere daling op naar 507. Daar komt bij dat het PIRLS-onderzoek (Progress in International Reading Literacy Study) onlangs ook een daling in leesprestaties constateerde voor een jongere leeftijdsgroep: Nederlandse tienjarige leerlingen. In 2001 stond de Nederlandse tienjarige met een gemiddelde score van 554 punten nog op de tweede plaats van de wereldranglijst voor begrijpend lezen, maar in 2006 daalde de gemiddelde score naar 547 (Mullis e.a., 2007).

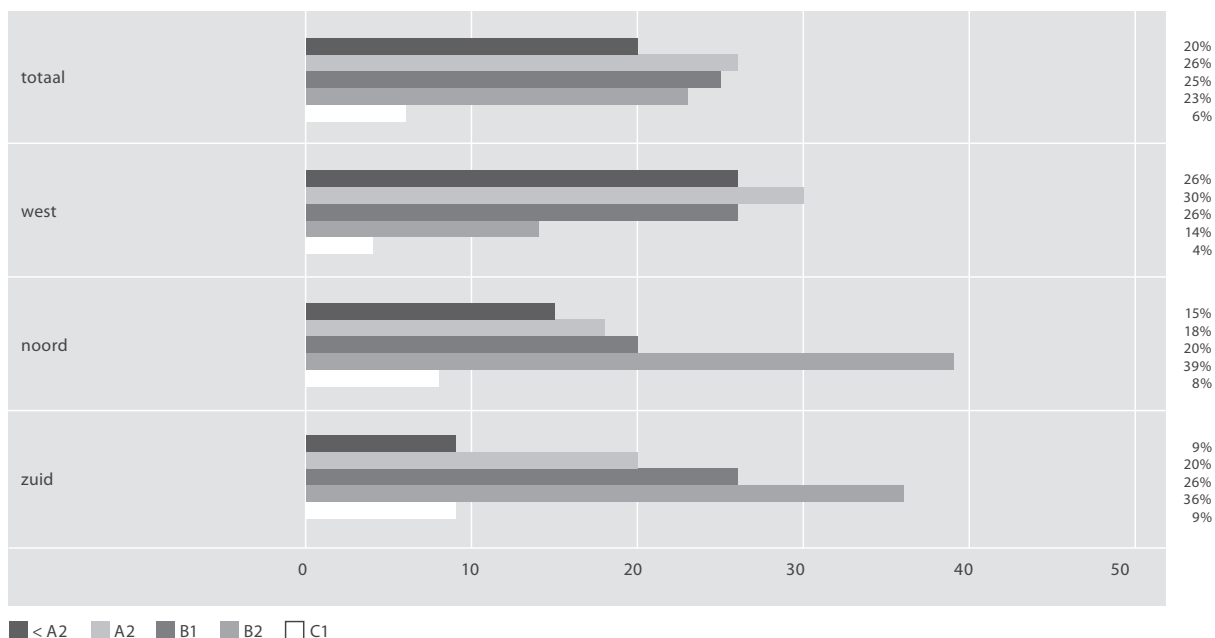
Aantal zwakke lezers stijgt Vooral het stijgende aantal zwakke lezers haalt de gemiddelde Nederlandse score omlaag. Van de vijftienjarigen kan 5 procent als (functioneel) analfabeet worden beschouwd. Nog eens 10 procent kan niet goed genoeg lezen om volwaardig mee te doen in de samenleving (OECD, 2007b). De zwakke lezers zitten vooral in het praktijkonderwijs en de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo of doubleren in het vmbo (De Knecht-Van Eekelen, Gille & Van Rijn, 2007). Er waren al eerder signalen dat de leesprestaties van de zwakste leerlingen meer aandacht nodig hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2005a; 2006I). Zo kwam in 2004 al naar voren dat een kwart van de leerlingen in het eerste jaar van de basis- en de kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo niet zelfstandig de lesboeken kan lezen die voor hen bestemd zijn (Haquebord e.a., 2004).

Lezen in het vmbo Onderzoek bij ongeveer 3.400 leerlingen in het eerste en het tweede leerjaar van het vmbo wijst uit dat de resultaten bij begrijpend lezen achterblijven bij het niveau dat verwacht mag worden (Inspectie van het Onderwijs, 2008c). Volgens de normering in het onderzoek zou de helft van de leerlingen uit leerjaar 1 voor begrijpend lezen een score van 51 of hoger moeten kunnen halen, maar nog geen 42

procent van de leerlingen slaagde daar in de praktijk in. In leerjaar 2 zou de helft van de vmbo-leerlingen een score van 63 moeten kunnen halen, maar daar slaagde slechts 29 procent in. Zorgelijk is bovendien dat leerlingen op een derde van de scholen niet of nauwelijks leerwinst boeken (Inspectie van het Onderwijs, 2008c).

Lezen in het mbo Ook een recente studie bij 1.278 leerlingen in het eerste leerjaar van het mbo (Heij, Haitjema, & Lam, 2008) maakt duidelijk dat de leesprestaties van de zwakste leerlingen aandacht nodig hebben. De studie gaat uit van het Common European Framework of References for languages (CEFR) van de Raad van Europa. Leerlingen zouden minimaal niveau B1 van het CEFR moeten halen, het niveau van de 'onafhankelijke gebruiker'. Als dat niet lukt, impliceert dit dat leerlingen hoofdpunten in een gesproken tekst over vertrouwde zaken die ze regelmatig tegenkomen op het werk, op school of in de vrije tijd onvoldoende begrijpen. Verder begrijpen ze geschreven teksten met alledaagse of werkgerelateerde zaken onvoldoende, evenals gebeurtenissen, gevoelens en wensen in persoonlijke brieven. Met schrijven komen ze niet veel verder dan een eenvoudig boodschappenbriefje of een zeer eenvoudig bedankbriefje. Van de onderzochte leerlingen in het eerste leerjaar van het mbo haalt bijna de helft het B1-niveau niet, in het westen van het land geldt dat zelfs voor 56 procent (figuur 10.1a). Een aantal mbo-opleidingen voor onderwijsassistent is dit probleem inmiddels zeer serieus en met succes aan het aanpakken (Inspectie van het Onderwijs, 2008a).

Figuur 10.1a Percentages leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs in de verschillende CEFR-taalniveaus



Bron: Heij, Haitjema & Lam, 2008

Leesproblemen beginnen al vroeg Leesproblemen beginnen al in het basisonderwijs. Zo'n 10 procent van de leerlingen uit groep 8 komt met technisch lezen niet verder dan het gemiddelde niveau van begin groep 6 en nog eens 15 procent blijft steken op het niveau van eind groep 6 (Sijtsma, Van der Schoot & Hemker, 2002). Als ze van de basisschool komen, kunnen deze leerlingen een kinderboek als Pluk van de Petteflet niet lezen. De problemen met technisch lezen beginnen al vroeg: 10 procent van de leerlingen is aan het eind van groep 3 niet in staat in een minuut meer dan achttien eenlettergrepige woordjes foutloos te lezen (Houtveen, Van de Grift & Reezigt, 2003; Houtveen e.a., 2003).

Milieu doet er niet toe bij technisch lezen De inspectie stelde al eerder vast dat prestaties bij technisch lezen, in tegenstelling tot prestaties bij andere vakken, niet of nauwelijks samenhangen met sociaaleconomische en etnische achtergronden van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2006e; Stoep, 2008). Praktisch alle kinderen kunnen leren lezen, als ze goed onderwijs krijgen. In 2008 rapporteerde de inspectie over een uitvoerig onderzoek naar taalvaardigheden in het basisonderwijs, waar meer dan duizend scholen bij betrokken waren. De inspectie onderzocht onder meer het technisch lezen in de groepen 3 en 4. De vaardigheid van leerlingen in technisch lezen neemt vanaf midden groep 3 tot eind groep 4 snel toe. Opvallend is opnieuw dat verschillen tussen scholen met veel of weinig autochtone of allochtone leerlingen van laagopgeleide ouders te verwaarlozen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2008b).

Oorzaken bekend Dat er veel zwakke lezers zijn, ligt aan de problemen die veel leraren hebben met het afstemmen van hun onderwijs op verschillen tussen leerlingen en met de leerlingenzorg. De inspectie constateerde al ruim tien jaar geleden dat hier de achilleshiel van het basisonderwijs ligt (Commissie Evaluatie Basisonderwijs, 1994) en dat is nog steeds zo, want het basisonderwijs heeft de afgelopen jaren weinig vooruitgang geboekt op deze punten. Nog steeds slaagt bijna de helft van de basisscholen er niet in het onderwijs af te stemmen op verschillen tussen leerlingen, terwijl de leerlingenzorg op een derde van de basisscholen onvoldoende planmatig verloopt (Inspectie van het Onderwijs, 2007l).

Recent heeft de inspectie opnieuw onderzocht hoe scholen zonder zwakke lezers zich onderscheiden van scholen met zwakke lezers. Scholen zonder zwakke lezers toetsen en analyseren leesvorderingen beter, stellen onderwijsbehoeften van zwakke lezers vast, letten erop dat ook zwakke lezers minimumdoelen bereiken, geven extra feedback en hulp en activeren de betrokkenheid van zwakke lezers door variatie in werkvormen (Inspectie van het onderwijs, 2007l). Onderzoek van het Amerikaanse National Reading Panel (2000) bevestigt deze bevindingen. Ook dit onderzoek wijst erop dat leraren, om leerwinst bij zwakke leerlingen te boeken, de nadruk moeten leggen op preventie, dus op vroegtijdig signaleren en interveniëren. Verder moeten leraren de instructietijd voor zwakke lezers uitbreiden, expliciete en directe instructie geven en dezelfde minimumdoelen stellen voor alle leerlingen, dus ook de zwakke.

Kernpunten aanvankelijk leesonderwijs Er bestaat in wetenschappelijke kring en bij vakdidactici een zekere consensus over hoe leesonderwijs er uit moet zien. Het gaat om de volgende kernpunten:

- Leren lezen gaat niet vanzelf, kinderen moeten het leren. Veel deskundigen wijzen het idee dat kinderen vanzelf 'rijpen' krachtig van de hand.

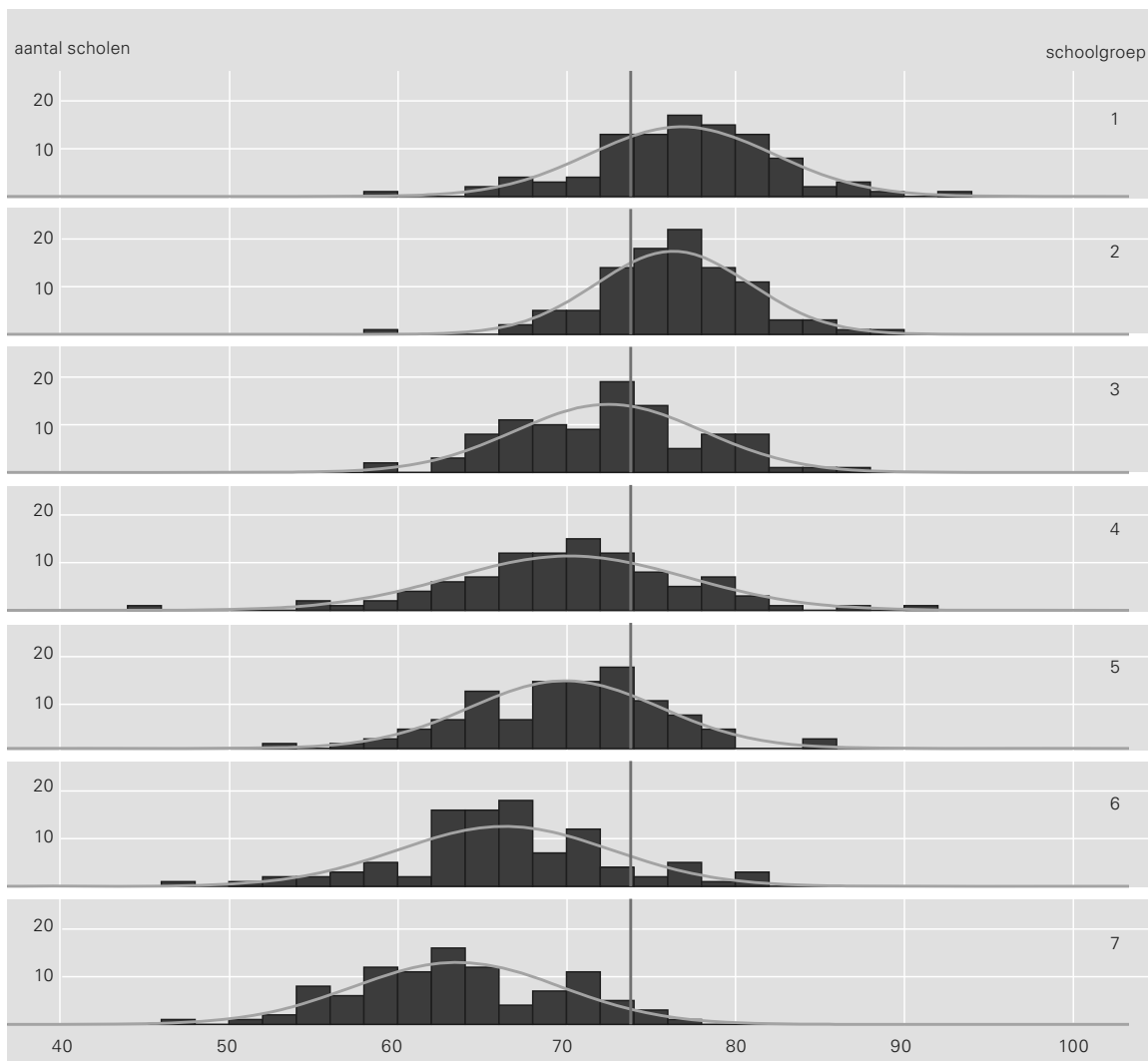
- Leraren in kleutergroepen moeten systematisch aandacht besteden aan vaardigheden die van belang zijn om succesvol te leren lezen.
- Leraren in groep 3 moeten hun methode voor aanvankelijk lezen volledig behandelen en daar voldoende tijd voor inplannen.
- Ook na groep 3 moeten scholen tijd aan onderwijs in technisch lezen besteden.
- Scholen moeten per leerjaar minimumdoelen voor lezen vaststellen.
- Zwakke lezers moeten zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en zo snel mogelijk hulp krijgen.
- Zwakke lezers hebben vooral extra instructie- en oefentijd nodig.

De verwachtingen van leerkrachten en ouders spelen een rol bij de prestaties van leerlingen (Stoep, 2008). Hoge verwachtingen zijn in het algemeen belangrijk voor goede prestaties.

Leesverbetering werkt De afgelopen jaren zijn veel leesverbeteringsprojecten uitgevoerd, zoals Beter Omgaan met Verschillen (BOV), Leesimpuls (Speciaal) Basisonderwijs (LISBO), Hardnekkige leesproblemen en Dyslexie (HARD), Schoolontwikkelingsproject (SOP) en Flexibele Leertijd (FLEXIT). De interventies in deze projecten waren gebaseerd op resultaten uit de bovengenoemde empirische onderzoeken. Het BOV-project leidde tot een daling van 21,6 procent naar 4,7 procent zwakke lezers in groep 3. Vóór het LISBO-project, dat in het speciaal basisonderwijs is uitgevoerd, bereikte slechts 6 procent van de leerlingen het leesniveau AVI 9, maar aan het einde van het project twee jaar later bereikte 65 procent van de leerlingen dat niveau. In het HARD-project daalde het aantal leerlingen met leesproblemen tot 6 procent. Scholen die deelnamen aan het SOP-project en het FLEXIT-project behoorden tot de groep die door de inspectie als zeer zwak betiteld was; de meeste van deze scholen slaagden erin om van deze kwalificatie af te komen (Houtveen, 2007).

Grote verschillen taalprestaties basisscholen Bij taal zijn de bevindingen anders dan bij technisch lezen: basisscholen die qua leerlingbevolking verschillen, verschillen ook in de taalprestaties die leerlingen halen op de eindtoets basisonderwijs (figuur 10.1b). Het toetsonderdeel Taal bestaat uit het schrijven van teksten, het spellen van werkwoorden en andere woorden, begrijpend lezen en woordenschat.

Figuur 10.1b Spreiding in het percentage 'goed' op de taalscores van de eindtoets basisonderwijs van het Cito (de verticale lijn geeft het landelijk gemiddelde weer)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Basisscholen zijn, op basis van het percentage allochtone leerlingen, ingedeeld in zeven groepen. Scholen in schoolgroep 1 hebben geen allochtone leerlingen, terwijl het percentage allochtone leerlingen in de schoolgroepen 2 tot en met 7 geleidelijk oploopt. Zo hebben scholen in schoolgroep 6 tussen de 51 en 75 procent allochtone leerlingen en scholen in schoolgroep 7 hebben meer dan 75 procent allochtone leerlingen. Ongeveer 40 procent van de Nederlandse basisscholen valt in schoolgroep 2. De overige schoolgroepen zijn veel kleiner en bevatten ieder tussen 4 en 22 procent van de basisscholen.

Taalprestaties in de schoolgroepen 5, 6 en 7 (scholen met meer dan 25 procent allochtone leerlingen) zijn duidelijk veel lager dan in de overige schoolgroepen. Toch zijn er ook hier, zelfs in schoolgroep 7, scholen die op of boven het landelijk gemiddelde scoren.

Kwaliteit onderwijs taalzwakke scholen blijft achter Uit onderzoek van de inspectie bij ongeveer vijfduizend basisscholen blijkt dat ongeveer 18 procent van de scholen taalsterk en ruim 12 procent van de scholen taalzwak genoemd kan worden. Op deze scholen presteren leerlingen bij taal in twee van de drie onderzochte schooljaren onder het niveau dat verwacht mag worden. Op taalsterke scholen liggen de taalprestaties juist in twee van de drie onderzochte schooljaren boven het verwachte niveau. Op taalzwakke scholen blijft de kwaliteit van het onderwijsproces, in vergelijking met taalsterke scholen, duidelijk achter op de volgende punten (Inspectie van het Onderwijs, 2008b):

- het leerstofaanbod taal aan voldoende leerlingen aanbieden tot en met het niveau van groep 8;
- de onderwijstijd in lessen efficiënt gebruiken;
- een taakgerichte werksfeer in lessen realiseren;
- de leerstof duidelijk uitleggen;
- er voor zorgen dat leerlingen actief betrokken zijn bij onderwijsactiviteiten;
- de onderwijstijd voor taal afstemmen op onderwijsbehoeften van leerlingen;
- instructie en verwerking van de leerstof bij taal afstemmen op verschillen tussen leerlingen;
- op basis van toetsprestaties bepalen welke extra zorg leerlingen nodig hebben;
- de zorg voor zwakke leerlingen planmatig uitvoeren en de effecten van de zorg evalueren;
- jaarlijks de leerresultaten van de school evalueren.

Oorzaken in het voortgezet onderwijs De toename van het aantal zwakke lezers is niet alleen een zaak van het basisonderwijs. Uit onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2008c) naar de kwaliteit van het taalonderwijs op 72 vmbo-scholen blijkt het volgende:

- leraren Nederlands beschikken aan het begin van het schooljaar op de helft van de scholen met een kaderberoepsgerichte of basisberoepsgerichte leerweg niet over de taalprestaties van hun leerlingen in het basisonderwijs, terwijl die informatie wel op school aanwezig is;
- de onderwijstijd wordt niet afgestemd op leerlingen met taalachterstanden;
- op vier van de tien scholen geven leraren Nederlands leerlingen geen huiswerk om bepaalde taalvaardigheden verder te oefenen;
- slechts 30 procent van de scholen heeft vastgelegd welk niveau de leerlingen aan het eind van het tweede leerjaar zouden moeten bereiken;
- driekwart van de scholen toetst niet of leerlingen aan het eind van het tweede jaar het gewenste niveau hebben bereikt;
- op driekwart van de scholen is geen structurele en herkenbare aanpak van taalachterstanden vastgelegd.

Naast de resultaten uit het specifieke onderzoek naar basisvaardigheden taal in het vmbo, kunnen ook de algemene kwaliteitsindicatoren voor het voortgezet onderwijs als verklaring worden genoemd. In het hoofdstuk over het voortgezet onderwijs is vastgesteld dat het percentage scholen dat de kwaliteit van haar opbrengsten en onderwijsleerprocessen evalueert in de periode 2001 – 2007 schommelt tussen de 33 en 39 procent.

Dat is veel te weinig om gericht en systematisch werk te kunnen maken van verbetering van het onderwijs. Daarnaast vertoont de kwaliteit van de zorg en begeleiding van zwakke leerlingen tussen 2001 en 2007 geen enkele groei, maar blijft constant: 86 procent van de scholen scoort hier een voldoende. Ook het efficiënt gebruik van de onderwijstijd (uitval van geplande onderwijsactiviteiten, ongeoorloofd verzuim van leerlingen, efficiënt gebruik van de onderwijstijd door de leerlingen) alsmede de basale kwaliteit van de instructie (het realiseren van een taakgerichte werksfeer in de klas, duidelijke uitleg en werkvormen die leerlingen activeren) is niet voor alle scholen voldoende: hier is zelfs een achteruitgang in de loop der jaren te zien.

Percentage goede lezers blijft achter Het percentage zeer goede lezers onder Nederlandse vijftienjarigen blijft achter bij de verwachtingen. In 2003 bereikte slechts 8,8 procent het hoogste PISA-niveau, een laag percentage vergeleken met veel andere landen (Minne e.a., 2007). In 2006 bereikte nog steeds slechts 9,1 procent van de vijftienjarige leerlingen het hoogste PISA-niveau. Dat is vergelijkbaar met het Verenigd Koninkrijk (9 procent) maar minder dan in België (11,1 procent) en Duitsland (9,9 procent).

Ontwikkeling prestaties begrijpend lezen De inspectie onderzocht de ontwikkeling van prestaties bij begrijpend lezen bij een zeer groot aantal basisscholen (Inspectie van het Onderwijs, 2008b). De vaardigheden van leerlingen groeien snel: halverwege groep 6 hebben leerlingen een gemiddelde vaardigheidsscore in begrijpend lezen van 38 punten, die oploopt naar 56 punten halverwege groep 8. Allochtone leerlingen hebben een grote achterstand. Halverwege groep 6 ligt de gemiddelde vaardigheid op scholen met een meerderheid aan allochtone leerlingen ongeveer een jaar achter op het landelijk gemiddelde. Leerlingen houden deze achterstand in de groepen 7 en 8. Ook de achterstand van autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders moet niet onderschat worden. Op scholen met een meerderheid van deze leerlingen ligt de gemiddelde vaardigheid bij begrijpend lezen halverwege groep 6 een half jaar achter op het landelijk gemiddelde en de achterstand loopt halverwege groep 8 op tot tweederde jaar.

Instructie begrijpend lezen Al jaren is bekend dat een betere didactiek bij begrijpend lezen effectief is. Toen in 1992 bleek dat Nederlandse negenjarigen op de 23e plaats stonden van de internationale ranglijst voor begrijpend lezen (Elley, 1992), was dat voor Nederlandse onderzoekers aanleiding de oorzaken hiervan op te sporen. Tot dan toe dachten velen dat de vaardigheid in begrijpend lezen op de eerste plaats bepaald werd door de intelligentie en dat de school daar weinig aan kon bijdragen. Weterings en Aarnoutse hadden echter in 1986 al opgemerkt dat leraren bij lessen begrijpend lezen maar zeer weinig tijd aan instructie besteedden en dat scholen ook nauwelijks tijd staken in het trainen van metacognitieve vaardigheden, zodat er duidelijk mogelijkheden voor verbeteringen waren (Aarnoutse & Weterings, 1995).

Bij metacognitieve vaardigheden gaat het er om dat leerlingen doelen van de tekst opsporen, tijdens het lezen toetsen of ze de tekst begrijpen (en als dat niet zo is, teruglezen) en voorspellen wat er in de tekst komen gaat. Daarnaast moeten ze leren minder belangrijke tekstgedeelten snel en globaal te lezen, maar meer tijd te besteden aan belangrijke tekstgedeelten. Ten slotte is het van belang dat ze de tekst vergelijken met kennis die ze al hebben, de betekenis van moeilijke woorden opzoeken en tijdens het lezen een eigen mening vormen over de tekst.

Uitdrukkelijke aandacht voor instructie en expliciet trainen van metacognitieve vaardigheden leidt tot beter presteren bij begrijpend lezen (Houtveen & Van de Grift, 2007).

Veel scholen hebben inmiddels betere methoden aangeschaft die bij het aanleren van metacognitieve vaardigheden behulpzaam zijn. Hoewel in de didactiek van de lessen de afgelopen jaren een kentering is gekomen, valt nog steeds veel te winnen met expliciete instructie in begrijpend en studerend lezen.

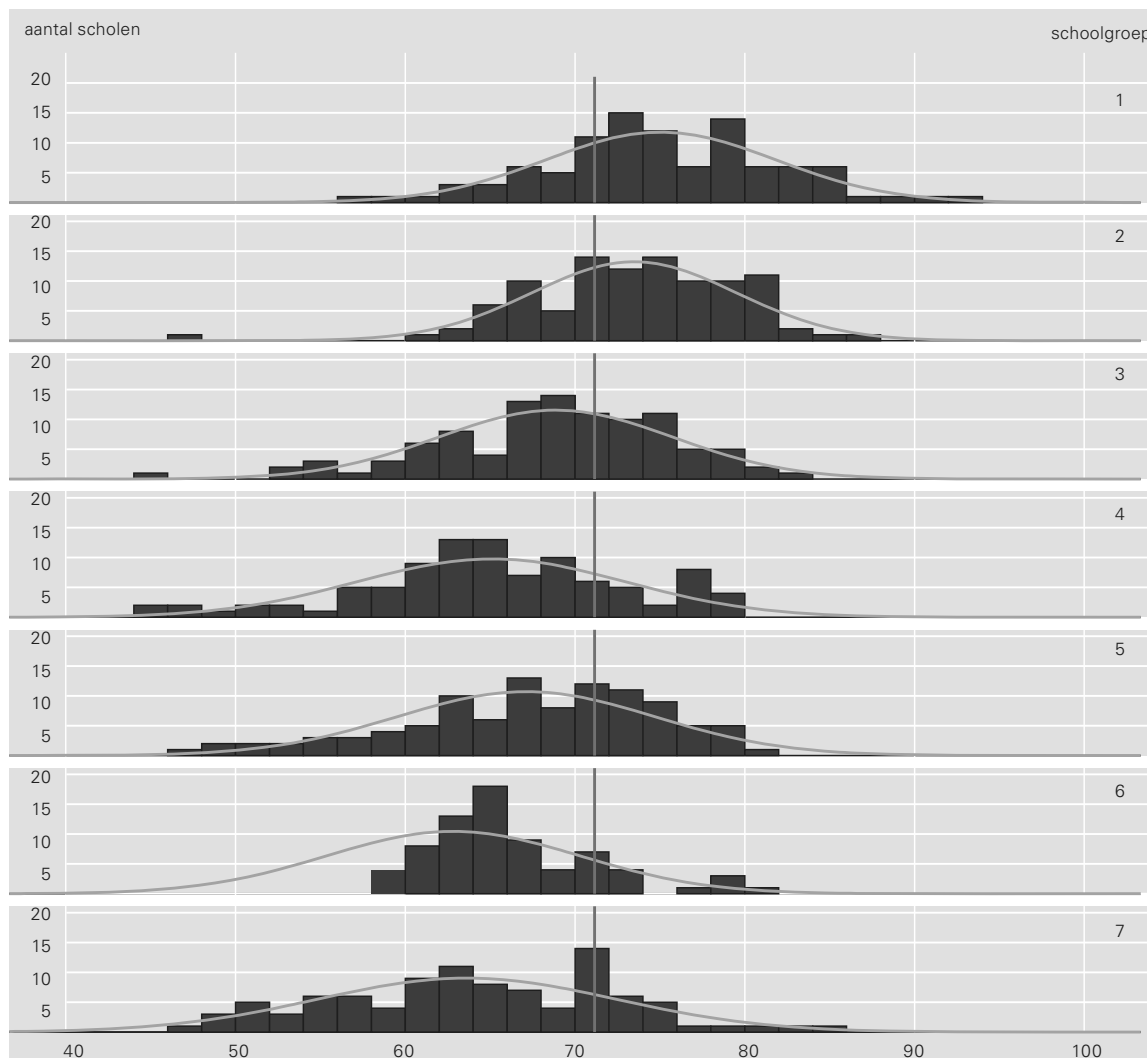
10.2 Prestaties in rekenen/wiskunde

Daling rekenvaardigheid In 2003 was de rekenvaardigheid van Nederlandse vijftienjarigen hoog. Nederland stond op de vierde plaats van de PISA-ranglijst na Hong Kong, Finland en Korea (OECD, 2003). Ook de jongere leerlingen deden het goed: de gemiddelde Nederlandse tienjarige stond op de zesde plaats na Singapore, Hong Kong, Japan, Taipei en Vlaanderen (Mullis e.a., 2004). De recente PISA-studie (OECD, 2007b) laat echter bij vijftienjarige Nederlandse leerlingen een daling zien van zowel het reken- als het taalniveau. De gemiddelde score in 2003 bij rekenen/wiskunde was 538, maar in 2006 was deze gedaald naar 531. Wel zijn de scores van Nederlandse vijftienjarigen, net als bij begrijpend lezen, op dit moment nog beter dan die van hun leeftijdgenoten in België (520), Duitsland (504) en Groot-Brittannië (495). De significante daling tussen 2003 en 2006 doet zich vooral voor bij meisjes. Ook de hoeveelheid zeer goede leerlingen is afgenomen: in 2003 haalde 7,3 procent van de leerlingen het hoogste PISA-niveau, in 2006 was dit 5,4 procent.

Methoden realistisch rekenen Uit periodiek peilingsonderzoek bleek dat leerlingen tussen 1992 en 2004 vooruitgang boekten in het inzicht in de structuur van getallen, de relaties tussen getallen en het gebruik van zakrekenmachines. In de basisbewerkingen optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen waren leerlingen daarentegen achteruit gegaan (Janssen, Van der Schoot & Hemker, 2005; Van der Schoot, 2008). Deze veranderingen in prestaties gaan samen met de inmiddels bijna volledige invoering van realistische reken/wiskundemethodes: er is bijna geen basisschool meer die nog een mechanistische methode gebruikt. Het ligt dan ook voor de hand dat dit feit de verklaring is voor de veranderingen in prestaties.

Grote verschillen rekenprestaties basisscholen Net als bij taal bestaan ook bij rekenen grote verschillen tussen basisscholen met verschillende leerlingpopulaties. In figuur 10.2a zijn basisscholen, afhankelijk van hun aantal allochtone leerlingen, ingedeeld in zeven groepen. De rekenprestaties op scholen met meer dan 50 procent allochtone leerlingen (schoolgroepen 6 en 7) zijn veel lager dan in andere schoolgroepen. Net als bij taal geldt ook hier echter dat sommige scholen met veel allochtone leerlingen op of zelfs boven het landelijk gemiddelde scoren. Verder valt op dat rekenprestaties op scholen met 25 tot 50 procent allochtone leerlingen (schoolgroep 5) beter zijn dan taalprestaties (zie figuur 10.2a).

Figuur 10.2a Spreiding in het percentage 'goed' op de rekenscores van de eindtoets basisonderwijs (de verticale lijn geeft het landelijk gemiddelde weer)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Kwaliteit onderwijs rekenzwakke scholen De inspectie stelde door onderzoek op ongeveer vijfduizend basisscholen vast dat 27 procent van de scholen rekensterk en bijna 23 procent een rekenzwak is, dat wil zeggen dat leerlingen bij rekenen twee van de drie jaar onder het niveau presteren dat verwacht mag worden. Dat percentage is hoger dan het percentage taalzwakke scholen (12 procent). Vergeleken met rekensterke (27 procent) scholen, waar rekenprestaties twee van de drie jaar boven het verwachte niveau liggen, blijft de kwaliteit van het onderwijs op rekenzwakke scholen achter op de volgende punten:

- het leerstofaanbod rekenen/wiskunde aan voldoende leerlingen aanbieden tot en met het niveau van groep 8;
- de onderwijstijd in lessen efficiënt gebruiken;
- een taakgerichte werksfeer in lessen realiseren;
- de leerstof duidelijk uitleggen;
- expliciet onderwijs geven in strategieën voor leren en denken;
- er voor zorgen dat leerlingen actief betrokken zijn bij onderwijsactiviteiten;
- op basis van toetsprestaties bepalen welke extra zorg leerlingen nodig hebben;
- de zorg voor zwakke leerlingen planmatig uitvoeren en de effecten van de zorg evalueren;
- jaarlijks de leerresultaten van de school evalueren.

Rekenprestaties voortgezet onderwijs De helft van de leerlingen in de brugklassen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo scoort bij rekenen niet hoger dan het niveau van eind groep 6 van de basisschool, zo blijkt uit onderzoek van de Hogeschool Utrecht (Van Groenestijn, 2007). Deze achterstand van meer dan twee jaar bij de zwakste rekenaars komt gedeeltelijk terug in de PISA-studie. In 2003 was het percentage zwakke rekenaars, die niet boven PISA-niveau 1 uitkomen, 11 procent. In 2006 ging het om 11,5 procent. Er is dan ook aanleiding voor verder onderzoek. De inspectie is samen met de Hogeschool Utrecht een onderzoek gestart naar de rekenvaardigheid van leerlingen in de brugklas van het voortgezet onderwijs, waar volgend jaar over gerapporteerd zal worden.

Divers beeld De rekenprestaties van Nederlandse leerlingen leveren een divers beeld op. Sinds 2003 zijn de Nederlandse prestaties in internationaal vergelijkend onderzoek afgenomen. Gezien de hoge plaats op de wereldranglijst in 2003 was de kans op een daling op zich ook wel groter dan de kans op een stijging. Ondanks de daling heeft Nederland nog steeds een grote voorsprong op buurlanden als België, Duitsland en Groot-Brittannië. Maar anderzijds is ook geconstateerd dat vaardigheden van leerlingen in basisbewerkingen tussen 1992 en 2004 zijn afgenomen en blijken er veel meer rekenzwakke basisscholen te zijn dan taalzwakke scholen. Dit alles is reden tot zorg en is duidelijk aanleiding om de komende periode extra aandacht te besteden aan vaardigheden bij rekenen/wiskunde in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

10.3 Basisscholen waar veel leerlingen zwakke basisvaardigheden hebben

Op de meeste basisscholen presteren leerlingen bij taal en rekenen/wiskunde jaar in jaar uit op of soms boven het niveau dat gezien de leerlingbevolking verwacht mag worden. Bij ongeveer 30 procent van de scholen is wel eens sprake van een incidenteel 'slecht wijnjaar', maar niet van structurele problemen. Bij ruim een kwart van de scholen is echter meer aan de hand: hier presteren leerlingen bij taal en/of rekenen op de eindtoets twee van de drie jaar onder het te verwachten niveau. Deze scholen kenmerken zich door onvoldoende kwaliteit van het onderwijsleerproces. Niet alle leerlingen krijgen het volledige leerstofaanbod voor de basisvakken, leraren gebruiken de onderwijstijd inefficiënt en het didactisch handelen is zwak (de instructie is niet helder, de werksfeer is niet taakgericht, leraren betrekken leerlingen onvoldoende bij de les).

Leraren slagen er onvoldoende in de onderwijstijd, instructie en verwerking van leerstof af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. De leerlingenzorg is onvoldoende ontwikkeld, omdat scholen te weinig op basis van landelijk genormeerde toetsen bepalen welke zorg zwakke leerlingen nodig hebben en omdat ze de zorg te weinig planmatig aanpakken en evalueren. De scholen evalueren onvoldoende of leerlingen naar verwachting presteren en verbindt aan tegenvallende resultaten, als die al helder in beeld komen en geanalyseerd worden, onvoldoende consequenties voor het verbeteren van het onderwijsleerproces.

10.4 Referentieniveaus, minimumdoelen en leerstandaarden

Het prestatieniveau van de zwakste leerlingen geeft aanleiding tot het denken over minimumdoelen. Er zijn veel goede toetsen voor het vaststellen van leesprestaties, maar de norm- en criteriumkeuze van scholen wisselt sterk. Dat valt scholen niet kwalijk te nemen, want ook bij veelgebruikte toetsen zijn de normen doorgaans sterk verouderd. Daardoor is het voor leraren en scholen moeilijk een duidelijk punt te vinden waarop men zich kan richten. Het Onderwijsverslag 2005/2006 stelde dat leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs gebaat zijn bij meer duidelijkheid over het prestatieniveau dat van leerlingen verwacht mag worden. Dit maakt het belangrijk om voor de basisvaardigheden referentieniveaus, leerstandaarden en minimumdoelen te formuleren voor een of meer tussenmomenten in het basisonderwijs, het eind van het basisonderwijs en voor het eind van de onderbouw in het voortgezet onderwijs.

Doelen voor alle leerlingen De minimumdoelen zouden zo geformuleerd moeten worden dat in principe elke leerling met een normale intelligentie alle minimumdoelen kan halen in elke school. Belangrijk is ook dat scholen expliciet gevraagd wordt te toetsen of alle leerlingen met een normale intelligentie deze minimumdoelen ook daadwerkelijk bereiken. Uiteraard is het niet voldoende om uitsluitend de minimumdoelen aan de onderkant te borgen: ook voor goede leerlingen zijn referentieniveaus nodig.

Toegevoegde waarde Scholen moeten voldoende toegevoegde waarde voor hun leerlingen hebben. Om die te kunnen bepalen, is het nodig om voor alle leerlingen, net als bijvoorbeeld in Engeland, te beschikken over gestandaardiseerde toetsresultaten op negen-, twaalf- en vijftienjarige leeftijd. Daarmee kan eenvoudig vastgesteld worden welke scholen voldoende toegevoegde waarde voor hun leerlingen hebben. In 2007 is de Commissie Doorlopende Leerlijnen gestart met de ontwikkeling van referentieniveaus voor rekenen en taal voor de doorlopende leerlijn van het primair onderwijs tot en met de pabo. De bewindslieden hebben in de kwaliteitsagenda's voor het primair en voortgezet onderwijs opgenomen dat ze in 2009 duidelijk vastgelegd willen hebben wat leerlingen aan het eind van het primair onderwijs op het terrein van taal en rekenen moeten kennen en kunnen. Ook voor het voortgezet onderwijs heeft het kabinet zich voorgenomen om duidelijk te expliciteren welk niveau de leerlingen moeten bereiken.

HOOFDSTUK 11

DOORSTROOM EN UITVAL

11.1	Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs	181
11.2	Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs	185
11.3	Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs	189
11.4	Voortijdig schoolverlaten en de beroepskolom	193
11.5	Uitval en rendement in het hoger onderwijs	198

11 Doorstroom en uitval

Samenvatting

Voortijdig schoolverlaten voortgezet onderwijs In het schooljaar 2005/2006 vertrokken 16.500 leerlingen zonder startkwalificatie uit het voortgezet onderwijs. Van deze leerlingen, voornamelijk afkomstig uit het vmbo, heeft 40 procent wel een diploma, maar dat voldoet niet aan de eisen van de startkwalificatie. De resterende 60 procent verliet het onderwijs zonder enig diploma. Voortijdig schoolverlaten komt vaak voor onder allochtone leerlingen en in de vier grote steden.

Kwaliteit scholen voortgezet onderwijs Op scholen waar veel leerlingen voortijdig vertrekken, voldoet het leerstofaanbod vaker dan elders niet aan de vereisten en is de kwaliteitszorg weinig ontwikkeld. Het onderwijs is onvoldoende afgestemd op verschillen tussen leerlingen en het schoolklimaat is niet optimaal. In het vmbo en het vso lijkt de aandacht voor het probleem van het voortijdig schoolverlaten te verslappen. Scholen maken nog weinig werk van direct op leerlingen gerichte interventies bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Ook de aanpak van spijbelen verdient verbetering.

Voortijdig schoolverlaten mbo Van alle deelnemers die uitstromen uit het bekostigd mbo, is een derde voortijdig schoolverlater. Op alle ingeschreven deelnemers, jonger dan 23 jaar, gaat het om 9 procent. De problematiek is het grootst in de sectoren techniek en economie en het kleinst in zorg en welzijn en landbouw. Er zijn grote verschillen tussen instellingen. Hoe beter de trajectbegeleiding is, hoe minder uitvallers. Hoe meer allochtone deelnemers, hoe meer deelnemers uit lagere sociaaleconomische milieus en hoe meer deelnemers op lagere opleidingsniveaus, des te groter is het percentage voortijdig schoolverlaters.

Meldingen Tijdige meldingen aan de gemeente (leerplicht en RMC) en de IB-Groep (beëindiging studiefinanciering) zijn belangrijk in de strijd tegen voortijdig schoolverlaten. Scholen en instellingen melden wel, maar niet consequent, niet tijdig en niet volledig. Dat ligt aan complexe regels, gebrekkige technische voorzieningen en een gebrek aan een juiste 'meldcultuur' bij alle partijen.

Beroepskolom Het voortijdig schoolverlaten speelt vooral in de beroepskolom van vmbo, mbo en hbo. Van de vmbo-leerlingen stroomt 82 procent door naar het mbo. De meeste leerlingen gaan naar een opleiding op mbo-niveau, dat past bij de vmbo-leerweg die ze doorlopen hebben, al zijn er ook leerlingen die lager of hoger terechtkomen. Dat laatste gebeurt vooral bij leerlingen uit de kaderberoepsgerichte leerweg. Twee derde van de leerlingen die in het mbo starten, is daar na twee jaar nog en zit vaak ook op het niveau dat mocht worden verwacht. Van de mbo-deelnemers op niveau 4 stroomt 35 procent door naar het hbo.

Uitval hoger onderwijs In het hbo is na twee jaar bijna een kwart van de studenten met de opleiding gestopt, in het wetenschappelijk onderwijs een vijfde.

Niet al deze studenten vertrekken ook uit het hoger onderwijs: een deel van de hbo-studenten gaat verder in het wetenschappelijk onderwijs, het omgekeerde gebeurt ook. Een grondige studiekeuze vergroot de kans op studiesucces. Ook de inrichting van de propedeuse is van belang bij het voorkomen van uitval.

Hardnekkig probleem Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en het mbo en de uitval in het hoger onderwijs zijn hardnekkige problemen. Scholen en instellingen doen het nodige om dit probleem het hoofd te bieden, maar op alle fronten zijn verbeteringen in het onderwijs nog mogelijk én noodzakelijk.

11.1 Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs

Voortijdig schoolverlaters en terugkeer in het onderwijs Jongeren die het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt, zijn voortijdig schoolverlaters. Voor een startkwalificatie moeten jongeren een havo-, vwo- of mbo-diploma op niveau 2 hebben.

In het vorige Onderwijsverslag werd het aantal leerlingen dat in 2004/2005 uit het voortgezet onderwijs vertrok zonder startkwalificatie geschat op 21.400. Nadere berekeningen van Cfi laten echter zien dat dit aantal teruggebracht moet worden tot 17.400. De correcties betreffen leerlingen die naar het praktijkonderwijs gaan, leerlingen van wie geen of onvolledige examencijfers beschikbaar waren, leerlingen die doorstroomden naar niet-bekostigd onderwijs, leerlingen in het 'internationaal baccalaureaat' en de 'Engelse stroom', leerlingen die in het buitenland wonen, geëmigreerde leerlingen en overleden leerlingen.

Van de voortijdig schoolverlaters keerde 28 procent in het volgende schooljaar toch weer terug in het onderwijs, nog eens 9 procent kwam in het daaropvolgende schooljaar terug. Op dat moment had een kwart van de eerder teruggekeerde groep het onderwijs helaas opnieuw zonder startkwalificatie verlaten (ofwel 8 procent van de oorspronkelijk teruggekeerde 28 procent). Dat neemt niet weg dat uiteindelijk toch 29 procent van de leerlingen die op 1 oktober 2004 het onderwijs zonder startkwalificatie verlieten, twee jaar later terug is in het onderwijs.

Voortijdig schoolverlaters op 1 oktober 2006 Aan het begin van het schooljaar 2006/2007 zaten er in totaal 909.500 leerlingen in het voortgezet onderwijs. Op 1 oktober 2006 hadden 65.000 van hen (7 procent) een startkwalificatie behaald. Zij waren namelijk geslaagd voor hun havo- of vwo-examen. Ongeveer 90 procent van de leerlingen was op de teldatum nog met een opleiding bezig. Bijna 16.500 leerlingen (2 procent) had het voortgezet onderwijs zonder startkwalificatie verlaten.

Van deze 16.500 leerlingen heeft 40 procent weliswaar geen startkwalificatie, maar wel een diploma: een vmbo-diploma of (in 58 gevallen) een mbo 1-diploma dat in het voortgezet onderwijs is behaald. De meerderheid van alle leerlingen zonder startkwalificatie (9.849 leerlingen, 60 procent) heeft dus bij het vertrek uit het onderwijs geen enkel diploma behaald. Het kan zijn dat een deel van hen op een later tijdstip terugkeert in het onderwijs, maar de gegevens hierover voor dit schooljaar zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 11.1a geeft nadere informatie over de 9.849 jongeren die zonder enig diploma het onderwijs hebben verlaten.

Zo'n 40 procent vertrok al tijdens de onderbouwperiode, bijna 30 procent vertrok uit de bovenbouw van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo. Bij de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo, de havo en het vwo vertrok steeds ongeveer 10 procent van de leerlingen.

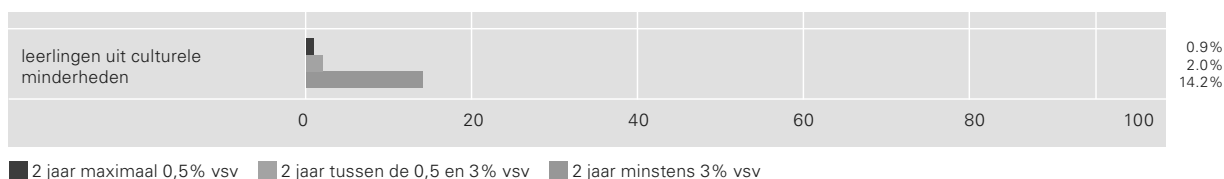
Tabel 11.1a Percentage jongeren (n=9.849) dat op 1 oktober 2006 geen opleiding meer volgt, geen startkwalificatie heeft bereikt, geen vmbo-diploma heeft behaald en...

	Percentage
... de onderbouw van het voortgezet onderwijs heeft verlaten	40,7
... de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg heeft verlaten	29,2
... de gemengde en theoretische leerweg heeft verlaten	9,6
... de havo heeft verlaten zonder het diploma te behalen	11,1
... het vwo heeft verlaten zonder het diploma te behalen	9,5
Totaal	100,0

Bron: Cfi, 2007

Kenmerken voortijdig schoolverlaters Voortijdig schoolverlaters komen relatief vaak uit culturele minderheden. Zij zitten vaker in het vmbo, het schooltype waar het aantal voortijdig schoolverlaters het grootst is. De inspectie heeft nog geen eenduidige gegevens over leerlingen die voortijdig uit het voortgezet onderwijs vertrekken, maar wel over een wat ruimere groep: voortijdig schoolverlaters uit het voortgezet onderwijs én de beroeps- en volwasseneneducatie (die overigens al wel een vmbo- of mbo 1-diploma kunnen hebben). In deze groep is het percentage niet-westerse allochtonen met 7 procent twee keer zo hoog als het percentage autochtonen, van wie ruim 3 procent voortijdig de school verliet (Cfi, 2007). Scholen waar twee jaar achtereen minder dan een half procent leerlingen voortijdig de school verlaat, hebben ook heel weinig leerlingen uit culturele minderheden (minder dan 1 procent). Daarentegen hebben scholen waar 3 procent van de leerlingen of meer voortijdig de school verlaat, gemiddeld 14 procent leerlingen uit culturele minderheden (figuur 11.1a).

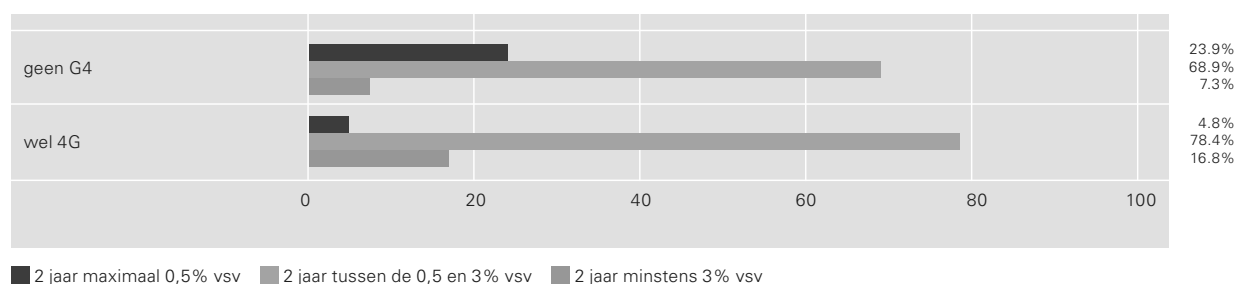
Figuur 11.1a Scholen met voortijdig schoolverlaters en leerlingen uit culturele minderheden in percentages



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Veel schoolverlaters in grote steden en Vogelaarwijken De agglomeraties Amsterdam, Haaglanden en Rijnmond, Midden-Brabant en Zuid-Limburg hebben de meeste voortijdig schoolverlaters. Scholen voor voortgezet onderwijs in de vier grote steden en in wijken die door minister Vogelaar als achterstandswijk zijn aangewezen hebben meer voortijdig schoolverlaters dan scholen elders in het land (figuur 11.1b). Zo heeft 17 procent van de scholen in de grote steden twee jaar achtereenvolgend veel voortijdig schoolverlaters, terwijl dat in de rest van het land bij slechts 7 procent het geval is. Scholen met weinig voortijdig schoolverlaters (minder dan een half procent) liggen veel vaker buiten de grote steden (24 procent) dan in de grote steden (5 procent).

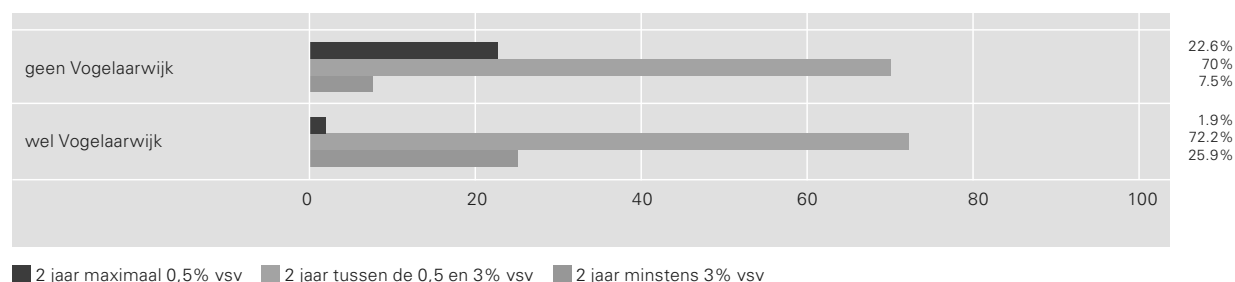
Figuur 11.1b Scholen met voortijdig schoolverlaters in G4 in vergelijking met de overige scholen in percentages



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Van de scholen in de Vogelaarwijken heeft 26 procent twee jaar achtereenvolgend veel voortijdig schoolverlaters, terwijl dat elders op 7,5 procent van de scholen het geval is. Scholen met weinig voortijdig schoolverlaters zijn in de Vogelaarwijken dun gezaaid (figuur 11.1c).

Figuur 11.1c Scholen met voortijdig schoolverlaters en locatie in Vogelaarwijk in percentages

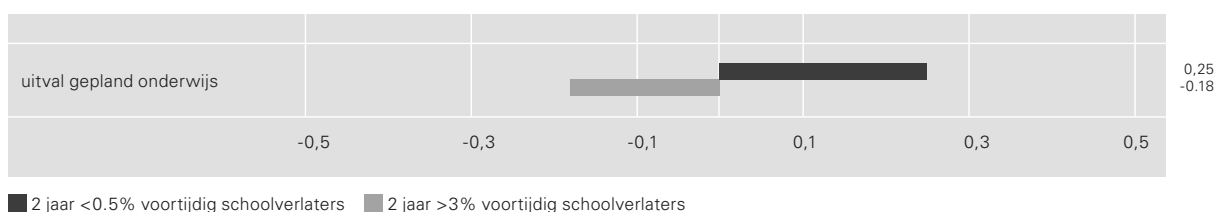


Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Wat kunnen scholen doen? Een leerling die de school voortijdig verlaat, neemt zelf de beslissing om dat te doen. Dat neemt niet weg dat scholen door een goed tijdmanagement, een gericht onderwijsaanbod, respectvolle omgangsvormen, een goede kwaliteitszorg en niet op de laatste plaats goede betrekkingen met ouders veel kunnen doen om voortijdig schoolverlaten in te dammen.

Kwaliteit onderwijs Om een goed beeld te krijgen van het verband tussen de kwaliteit van het onderwijs en voortijdig schoolverlaten, hebben correcties plaatsgevonden voor kenmerken van leerlingen en omgevingskenmerken van de school. Verschillen tussen scholen in de onderstaande figuren worden dus niet door deze kenmerken gemaskeerd. Op scholen met veel voortijdig schoolverlaters vallen meer onderwijsactiviteiten uit dan op scholen waar voortijdig schoolverlaten minder voorkomt (figuur 11.1d).

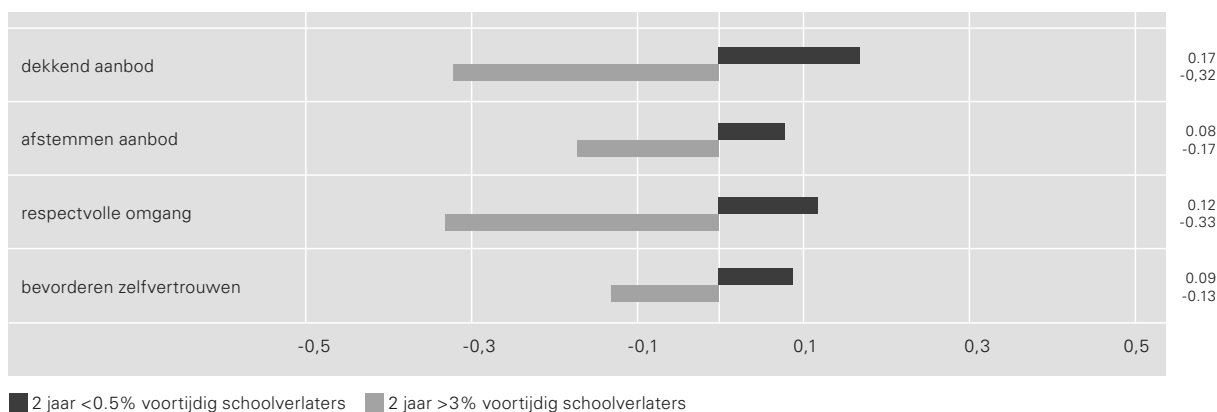
Figuur 11.1d Voortijdig schoolverlaten en uitval van gepland onderwijs in z-scores



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Het leerstofaanbod op scholen met veel voortijdig schoolverlaters laat te wensen over: het voldoet minder vaak aan wettelijke vereisten en dekt exameneisen minder goed dan het aanbod op andere scholen. Ook slagen de scholen er minder in om het aanbod af te stemmen op onderwijsbehoeften van leerlingen. Bovendien is het schoolklimaat minder gunstig. Dat betekent dat leraren minder werk maken van respectvolle omgangsvormen en minder doen om het zelfvertrouwen van leerlingen te bevorderen (figuur 11.1e).

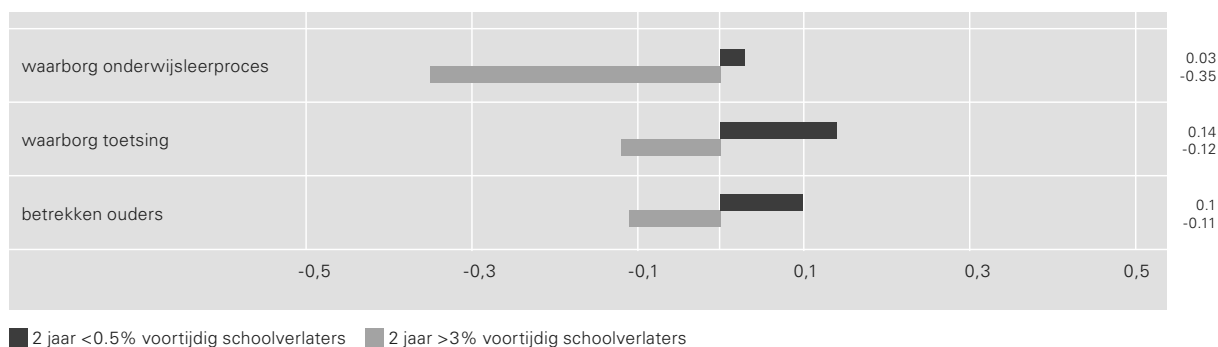
Figuur 11.1e Voortijdig schoolverlaten, leerstofaanbod en schoolklimaat in z-scores



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Ten slotte zijn de scholen met veel voortijdig schoolverlaters minder gevorderd met hun kwaliteitszorg en het toetsen van leerlingen. Bovendien betrekken ze de ouders van leerlingen minder bij het onderwijs dan andere scholen (figuur 11.1f).

Figuur 11.1f Voortijdig schoolverlaten, kwaliteitszorg en betrekken van ouders bij de school in z-scores



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

11.2 Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs

De inspectie onderzoekt al enkele jaren wat scholen doen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Omdat spijbelen een voorbode kan zijn van voortijdig schoolverlaten, vraagt de inspectie scholen wat ze tegen spijbelen doen. Met behulp van schriftelijke vragenlijsten voor directies verkreeg de inspectie in het najaar van 2007 gegevens van 71 scholen voor praktijkonderwijs, 68 vmbo-scholen, 71 scholen voor havo/vwo en 39 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs.

Weinig schot in maatregelen voortijdig schoolverlaten In vergelijking met vorig jaar is in het praktijkonderwijs en het havo/vwo over de hele linie weinig veranderd, terwijl in het vmbo en zeker in het voortgezet speciaal onderwijs de aandacht voor maatregelen lijkt te verslappen. Het praktijkonderwijs was en is verreweg het meest actief, gevolgd door vmbo en havo/vwo. Het vso laat op veel maatregelen een terugval zien en is overal de hekkensluiter (tabel 11.2a). Het is zorgwekkend dat preventieve activiteiten, waar een potentiële voortijdig schoolverlater zelf direct iets van merkt en die waarschijnlijk daardoor ook het meest effectief zijn (begeleiding intensiveren, persoonlijk begeleider instellen, wekelijkse gesprekken), minder aandacht krijgen. Scholen laten hierdoor kansen op preventie van voortijdig schoolverlaten liggen. Praktijkscholen en havo/vwo-scholen zijn leerlingen vaker gaan volgen na hun vertrek. Blijvende contacten tussen leerling en school kunnen een terugkeer in het onderwijs bevorderen; hoe dan ook is de kans daarop groter dan wanneer contacten definitief zijn verbroken. Havo/vwo-scholen hebben, meer dan vorig schooljaar, gebruikgemaakt van de mogelijkheid om leerlingen naar reboundvoorzieningen te verwijzen. In hoeverre het deze voorzieningen werkelijk lukt om leerlingen voor voortijdig schoolverlaten te behoeden is, gezien hun korte bestaansduur in de huidige vorm, nog onbekend.

Dat praktijkscholen minder gebruikmaken van reboundvoorzieningen dan vmbo en havo/vwo, heeft te maken met het toelatingsbeleid van deze voorzieningen. Datzelfde geldt voor het vso.

Tabel 11.2a Percentages scholen die in 2006/2007 maatregelen namen op het gebied van voortijdig schoolverlaten

	Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vso
Bij mogelijke signalen van voortijdig schoolverlaten				
Begeleiding van leerling intensiveren	97	93	94	72
Overleggen over gemeenschappelijke aanpak door leraren	99	96	84	72
Persoonlijk begeleider voor leerling instellen	69	58	61	54
Andere leerlingen inzetten om leerling op school te houden	13	12	11	3
Wekelijkse gesprekken houden met de leerling	89	86	63	59
Ouders van de leerling mobiliseren	97	96	96	74
Leerplichtambtenaar inzetten	97	94	89	74
Leerling naar reboundvoorziening verwijzen	61	87	<u>78</u>	15
Bij feitelijk voortijdig schoolverlaten door de leerling				
Exitgesprek voeren	70	71	77	33
Melden aan leerplichtambtenaar/rmc	92	94	83	62
Leerling na vertrek actief volgen	<u>76</u>	30	<u>28</u>	23
Evaluatie van maatregelen voortijdig schoolverlaten	59	<u>62</u>	<u>53</u>	23

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Onderstreept: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Cursief: daling van 5-10 procent in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Vet: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Spijbelen Hoe ouder leerlingen zijn, hoe groter de kans dat ze spijbelen. Volgens de Nationale Scholierenmonitor (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007) spijbelt in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs minder dan 10 procent van de leerlingen. In het derde leerjaar loopt dat op tot ruim 20 procent en in het vijfde leerjaar van havo/vwo zegt zelfs 44 procent van de leerlingen te spijbelen.

Korpershoek, Kuyper & Van der Werf (2006) melden nog hogere spijbelpercentages in het vijfde leerjaar van de havo en het vwo. Er is dus alle reden voor scholen om spijbelen zo veel mogelijk te voorkomen en te bestrijden.

Praktijkscholen, vmbo-scholen en havo/vwo-scholen nemen enkele maatregelen minder vaak dan vorig schooljaar, maar de verschillen zijn niet groot en er is op onderdelen ook vooruitgang. In het vso daarentegen is bij bijna alle maatregelen sprake van achteruitgang (tabel 11.2b). Als preventieve maatregelen zorgen de meeste scholen voor een lesrooster zonder tussenuren (in de onderbouw tenminste), minstens vier lessen per dag, korte pauzes en een centrale melding van leerlingen die uit de klas zijn gestuurd. Andere roostertechnische maatregelen (huiswerk spreiden, afwisselen van vakken) blijven vaak onbenut, evenals maatregelen bij lesuitval en ziekte van leraren. Als leerlingen spijbelen, lichten de meeste scholen naar eigen zeggen de ouders in en komt de mentor in actie. Leerlingen moeten als straf vaak nablijven of lessen inhalen. Er zijn nog maar weinig scholen die spijbelende leerlingen onmiddellijk door een telefoontje of een sms laten weten dat ze betrapt zijn. Dat is jammer, omdat een dergelijk snel lik-op-stukbeleid kan voorkomen dat leerlingen meerdere lessen of zelfs dagen weg blijven van school.

Informatie van leerlingen De gegevens in tabel 11.2b zijn afkomstig van schooldirecteuren. Hoogstwaarschijnlijk onderschatten zij de werkelijke problematiek. Leerlingen geven zelf namelijk doorgaans een veel minder rooskleurig beeld van het spijbelbeleid van scholen. Zij zeggen bijvoorbeeld dat hun ouders vaak niets van de school horen bij spijbelen (Severiens & Verstegen, 2007), ook al zeggen de meeste scholen de ouders wel degelijk in te lichten. Een vijfde van de leerlingen uit het voortgezet onderwijs vindt dat de eigen school niets tegen spijbelen doet (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006).

Tabel 11.2b Percentages scholen die in 2006/2007 maatregelen namen op het gebied van spijbelen

	Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vso
Preventie van spijbelen				
Geen structurele tussenuren in lesrooster leerjaren 1 en 2	99	99	96	49
In alle leerjaren minimaal vier lesuren per schooldag	96	96	85	72
Beperkt aantal wisselingen van lokaal en gebouw	92	61	47	69
Huiswerk 'zware' vakken door de week verspreiden	24	57	53	36
Dagelijks afwisselen 'lichte' en 'zware' vakken	76	69	66	59
Nooit 'licht' vak als laatste lesuur van de dag	16	6	3	18
Internet, sms of telefoonboom inzetten als eerste lesuur uitvalt	35	86	96	8
Opvang voor leerlingen in de school bij zieke leraren	94	68	58	90
Duidelijke taken voor leerlingen bij zieke leraren	59	<u>57</u>	46	59
Korte pauzes (maximaal 30 minuten)	92	94	92	64
Toestemming nodig om school in pauzes of tussenuren te verlaten	76	63	41	67
Centraal melden als leerlingen uit de klas zijn gestuurd	85	91	98	72
Bestrijden van spijbelen				
Ieder lesuur melding van absnten op centraal punt	65	<u>63</u>	<u>65</u>	39
Binnen een uur telefoontje of sms naar spijbelende leerling	69	34	29	56
Op de dag van spijbelen telefoontje of sms naar ouders	99	80	71	<u>77</u>
Mentor gaat oorzaken van spijbelen na met leerling en ouders	96	95	91	<u>80</u>
Mentor gaat op huisbezoek	49	14	5	36
Leerling haalt gemiste lessen/leerstof in	75	96	90	49
Leerling moet nablijven/zich melden voor schooltijd	96	99	99	44
Leerling maakt strafwerk	<u>63</u>	58	<u>75</u>	26

Spijbelen vermeld op rapport	55	36	31	28
Formele berisping door schoolleiding	65	65	65	49
Mentor maakt concrete afspraken (b.v. contract) met leerling en ouders over stoppen met spijbelen	90	79	78	<u>64</u>
Evaluatie van maatregelen spijbelen	79	77	72	31

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Onderstreept: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Cursief: daling van 5-10 procent in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Vet : daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

11.3 Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs

Omvang voortijdig schoolverlaten Door jaargangen deelnemers ingeschreven op 1 oktober 2005 en op 1 oktober 2006 te vergelijken, wordt duidelijk hoeveel deelnemers tussen deze teldata het bekostigd onderwijs hebben verlaten. Niet alle vertrokken deelnemers zijn overigens voortijdig schoolverlaters: dat zijn ze alleen als ze vertrekken zonder startkwalificatie. Tabel 11.3a geeft een overzicht voor het hele mbo.

Tussen de teldata verliet 28 procent van de deelnemers het beroepsonderwijs. Een deel deed dat gediplomeerd, een ander deel had al een startkwalificatie, maar 9 procent had die niet en was dus voortijdig schoolverlater. Van alle deelnemers die het beroepsonderwijs verlieten, deed 34 procent dat als voortijdig schoolverlater.

Tabel 11.3a Voortijdig schoolverlaten; deelnemers in 2005/2006 in bekostigde instellingen jonger dan 22 jaar

		Aantal deelnemers	Percentage
A	Deelnemers jonger dan 22 op 1-10-2005 die onderwijs volgden	390.000	100
B	Deelnemers die overblijven op 1-10-2006	282.000	72
C (A-B)	Uitstroom uit het bekostigd beroepsonderwijs	108.000	28
D	Voortijdig schoolverlater	36.300	9% van de deelnemers
E (D:C)	Percentage voortijdig schoolverlaten van de uitstroom uit het bekostigd beroepsonderwijs	36.300	34% van de uitstroom

Bron: Cfi, 2007

Het percentage schoolverlaters kan op twee manieren berekend worden, zoals tabel 11.3a laat zien. Ten eerste kan het aantal schoolverlaters zonder startkwalificatie gerelateerd worden aan het totaal aantal ingeschreven deelnemers (de definitie van het ministerie van OCW). Dit resulteert in 9 procent. Ten tweede kan het aantal schoolverlaters

zonder startkwalificatie gerelateerd worden aan het totaal aantal schoolverlaters. Deze berekening is vergelijkbaar met de definities van de Benchmark MBO en resulteert in 34 procent voortijdig schoolverlaters. (PricewaterhouseCoopers, 2006)

In 2004 verlieten rond de 41.000 deelnemers het beroepsonderwijs voortijdig, bijna 38 procent van de totale uitstroom, tegen 34 procent in 2005. Dit lijkt een aanwijzing voor een afname van het voortijdig schoolverlaten maar, omdat de gegevens van 2004/2005 niet geheel volledig zijn (bijgeschat), zijn de gegevens lastig met elkaar te vergelijken.

Voortijdig schoolverlaten per sector Berekeningen op basis van het onderwijsnummer laten verschillen zien tussen de mbo-sectoren (tabel 11.3b). De sectoren techniek en economie hadden in 2005 de meeste voortijdig schoolverlaters en de sectoren landbouw en zorg en welzijn scoorden de minste.

Tabel 11.3b Voortijdig schoolverlaters per sector

sector	Percentage vsv van de uitstroom	Percentage vsv van de ingeschreven deelnemers
Economie	36	11
Groen	26	7
Techniek	38	10
Zorg en Welzijn	28	7

Bron: Cfi, 2007

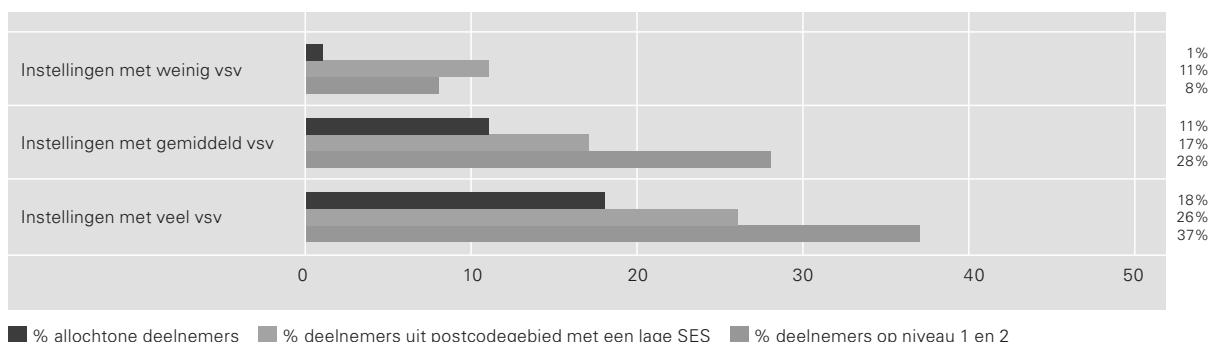
Voortijdig schoolverlaten per niveau De uitstroom van voortijdig schoolverlaters is het grootst op niveau 1 en 2. Dat is om meer dan een reden logisch. Allereerst hebben deelnemers die met een diploma op niveau 1 het onderwijs verlaten geen startkwalificatie, omdat die de norm legt bij een diploma op niveau 2. Verder zitten er in de opleidingen op de lagere niveaus vaak deelnemers met meervoudige problemen, die een veel grotere kans hebben uit te vallen. Deelnemers op hogere niveaus kunnen eerder aan het niveau van de startkwalificatie hebben voldaan. De hogere niveaus laten duidelijk geringere percentages voortijdig schoolverlaten zien.

Voortijdig schoolverlaten op instellingsniveau Instellingen verschillen sterk in hun percentages voortijdig schoolverlaters. Bij instellingen met veel voortijdig schoolverlaten hebben organieke eenheden minder werk gemaakt van de trajectbegeleiding. Hieronder vallen intake/assessment, keuzebegeleiding en begeleiding van leerproblemen, persoonlijke en sociale problemen. Dit gegeven is van belang voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Onvoldoende inzicht in en aandacht voor de situatie van de deelnemer hangt samen met voortijdig schoolverlaten: hoe intensiever de begeleiding, hoe waarschijnlijker het is dat problemen tijdig worden gesignaleerd en dat kan worden voorkomen dat iemand uitvalt.

Voortijdig schoolverlaten en toegankelijkheid Zoals te verwachten is, hangt voortijdig schoolverlaten sterk samen met toegankelijkheid. Instellingen die toegankelijk

zijn voor zwakkere deelnemers, hebben meer voortijdig schoolverlaters dan andere instellingen. Veel zwakkere deelnemers komen immers in opleidingen op niveau 1 of 2 en in die opleidingen zijn de uitvalcijfers een stuk hoger. Figuur 11.3a maakt het verband zichtbaar tussen aantallen deelnemers op niveau 1 en 2 per instelling, het aantal allochtone deelnemers en het aantal deelnemers uit postcodegebieden met een lage sociaaleconomische status.

Figuur 11.3a Samenhang voortijdig schoolverlaten en risicokarakteristieken in percentages



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

11.3.1 Melden van voortijdig schoolverlaten

Een algemene opvatting is dat voortijdig schoolverlaten sterk kan worden beperkt door snel te reageren als deelnemers risico's vertonen. Zo heeft de inspectie in 2006 onderzoek gedaan naar de mate waarin en de wijze waarop scholen en instellingen beleid uitzetten en uitvoeren om risicojongeren vroegtijdig te signaleren en passende hulp te bieden (Inspectie van het Onderwijs, 2007m). Alertheid en snelheid van optreden waren sterk van invloed op het voorkomen van schoolverlaten. De oordelen over trajectbegeleiding, zoals eerder besproken, bevestigen dat beeld. Belangrijk bij het voorkomen van voortijdig schoolverlaten zijn meldingen door scholen en instellingen van afwezigheid en voortijdig schoolverlaten aan de gemeenten, het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) en de IB-Groep.

In 2007 onderzochten de Auditdienst van het ministerie van OCW en de inspectie gezamenlijk het meldingsproces rond verzuim en voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en de bve-sector. Doel was inzicht verkrijgen in de mate waarin scholen en instellingen daadwerkelijk melden bij gemeenten en de IB-Groep, in de oorzaken van niet of niet tijdig melden en in de knelpunten in het meldingsproces (Auditdienst Ministerie van OCW & Inspectie van het Onderwijs, 2007).

Meldgedrag schiet tekort Het daadwerkelijk meldgedrag laat een gemengd beeld zien. Zowel de onderzochte scholen voor voortgezet onderwijs als de bve-instellingen melden aan leerplichtambtenaren en RMC's, maar niet consequent, niet tijdig en niet volledig. Scholen voor voortgezet onderwijs kiezen vaak voor een van de vele verplichte meldingen. Daarnaast wordt niet stelselmatig melding gedaan aan RMC's.

Waar leerplichtambtenaren en RMC's geclusterd werken, verlopen meldingen doorgaans beter. Meldingen aan het RMC vanuit het middelbaar beroepsonderwijs zijn ook niet altijd consequent en tijdig.

Meldingen hebben vaak een puur administratief karakter, waarbij het ontbreekt aan inhoudelijke informatie. Dit maakt het voor RMC's moeilijker om adequaat hulp te verlenen. Voor het bve-veld geldt dat meldingen aan leerplichtambtenaren, vanwege de kleinere groep leerplichtigen in dit type onderwijs, soms tussen de wal en het schip vallen. Meldingen vanuit het voortgezet onderwijs aan de IB-Groep in verband met de studiefinanciering of de tegemoetkoming vinden helemaal niet plaats en vanuit het middelbaar beroepsonderwijs sporadisch. Voor het voortgezet onderwijs is dit nog verklaarbaar, omdat de meldingsplicht maar voor een zeer beperkte groep leerlingen geldt. In de bve-instellingen is men vaak onvoldoende bekend met de verplichting, ondanks een standaardformulier en brieven van de minister (april 2006) die op deze plicht wijzen.

Oorzaken Oorzaken van het achterblijven van meldingen hebben te maken met structuur, proces en cultuur. Het belangrijkste obstakel in de structuur is de onduidelijke en complexe wet- en regelgeving. Zeven wetten bevatten artikelen over het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten:

- RMC-wet;
- Leerplichtwet;
- Wet op het voortgezet onderwijs;
- Wet educatie en beroepsonderwijs;
- Wet op de expertisecentra;
- Wet studiefinanciering 2000 en;
- Wet tegemoetkoming onderwijsbijdragen en schoolkosten.

In deze wetten staan diverse meldingsplichten met diverse termijnen. Soms maken scholen keuzes, soms zijn de verschillende regels niet bekend.

In het proces rond meldingen vallen gaten in de keten. Dat gebeurt aan het begin van de keten, bij scholen en instellingen waar administratieve processen en soms ook de bijbehorende automatisering niet in orde zijn, maar ook verderop bij leerplichtambtenaren en RMC's. Zij werken met verschillende soorten (automatiserings)systemen. Hierdoor loopt de manier van bevragen bij scholen en instellingen uiteen. Vervolgens worden meldingen verschillend afgehandeld en staan ook bij de IB-Groep de systemen een duidelijke terugkoppeling naar scholen en instellingen in de weg.

Tenslotte is ook de cultuur in de hele keten er niet op gericht prioriteit te geven aan melden en terugrapporteren. Zo houden scholen en instellingen absenties niet altijd goed bij en steken ze eerder energie in zorg aan leerlingen of deelnemers dan aan melding en doorverwijzing. Leerplichtambtenaren, RMC's en IB-Groep bevragen onvoldoende consequent en rapporteren onvoldoende terug over vervolgacties. Dat laatste levert bij scholen en instellingen de vraag op welk nut de melding heeft gehad.

Preventie Het risico van een ontbrekende, onvolledige of niet tijdige melding van verzuim of schoolverlaten is allereerst dat jongeren minder snel opgespoord en teruggedleid kunnen worden naar het onderwijsproces. Daarnaast kan een te late melding aan de IB-Groep ertoe leiden dat jongeren langer studiefinanciering ontvangen dan waar zij recht op hebben.

Op het moment dat die teruggevorderd wordt, levert dat vaak financiële problemen op, terwijl juist de financiële situatie vaak één van de belangrijkste drijfveren was om de schoolcarrière te staken en aan het werk te gaan. De terugvordering heeft dan een averechts effect.

Voor de preventie van voortijdig schoolverlaten is snel handelen van groot belang, maar meldingen vinden lang niet altijd plaats of komen te laat. Daarmee gaat het direct aan het begin van de keten al mis. Het is van belang om deze belemmeringen en de oorzaken ervan voortvarend aan te pakken.

11.4 Voortijdig schoolverlaten en de beroepskolom

Een groot deel van de 9.849 jongeren die op 1 oktober 2006 geen diploma of startkwalificatie bezaten en die een jaar eerder ingeschreven stonden in het mbo, is als voortijdig schoolverlater uitgestroomd uit de zogenoemde beroepskolom. De term 'beroepskolom' verwijst naar de opleidingen in het vmbo, mbo en hbo. Het is van belang om zicht te krijgen op de instroom, doorstroom en uitstroom in deze opleidingen. Zo kunnen kritische momenten in de schoolloopbaan binnen de beroepskolom die met voortijdig schoolverlaten te maken hebben, gesignaleerd worden. Het gaat daarbij vooral om de overgang van vmbo naar mbo, de interne doorstroom en uitstroom in het mbo en de uitstroom uit het hbo. Door het onderwijsnummer is de kwaliteit van de informatie op dit gebied sterk verbeterd.

11.4.1 Van vmbo naar mbo

De aansluiting vmbo-mbo Een soepele overgang voor leerlingen tussen vmbo en mbo is belangrijk bij het terugdringen van ongediplomeerde uitstroom. Onderzoek naar de samenwerking tussen vmbo-scholen en mbo-instellingen maakt duidelijk dat veel vmbo-scholen zich zorgen maken over de overstap van hun leerlingen naar het mbo (Inspectie van het Onderwijs, 2008d). Zij vragen zich af of leerlingen voldoende begeleiding en ondersteuning krijgen bij de leerstofaanpak en de sociale inpassing. Veel vmbo-scholen en mbo-instellingen maken onderling afspraken om te volgen of alle leerlingen na het vmbo ook daadwerkelijk beginnen in het mbo. Na die start wordt het contact tussen de scholen echter steeds minder en na twee jaar weten de vmbo-scholen meestal niet meer hoe hun leerlingen presteren in het mbo. Hierdoor zijn vmbo-scholen niet goed in staat hun onderwijs te evalueren en zodanig aan te passen dat de succeskans toeneemt.

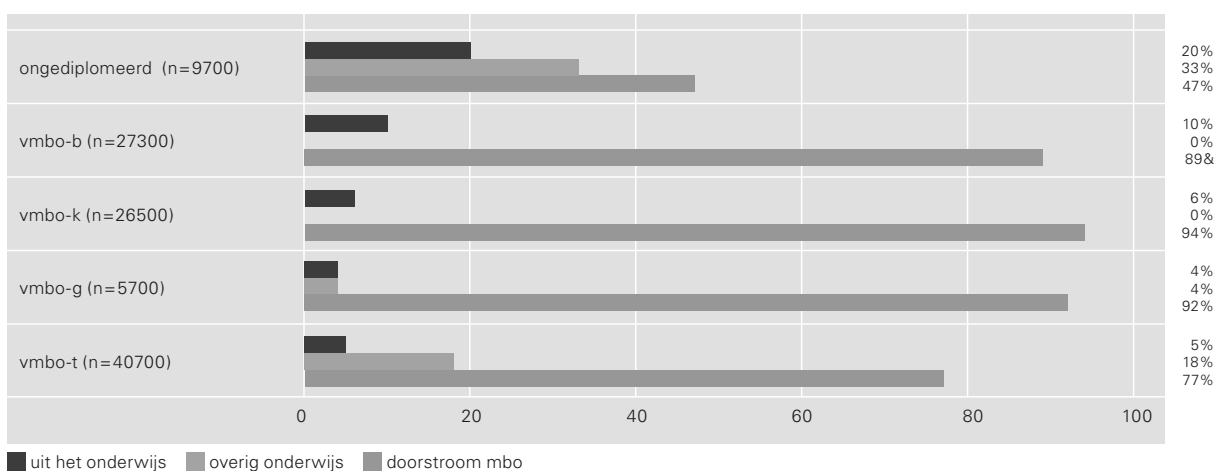
Directe doorstroom vmbo-mbo Tot 2004/2005 werd de doorstroom van vmbo naar mbo op basis van globale gegevens geschat op 72 procent (OCW, 2007c). Cijfers uit 2005/2006 laten zien dat over alle vmbo-leerwegen (inclusief de ongediplomeerden) gemiddeld 82 procent doorstroomt (86 procent exclusief de ongediplomeerden). Dit betekent geen verbetering in de doorstroom, maar is een gevolg van beter inzicht op grond van betere cijfers.

Figuur 11.4.1a toont de doorstroom naar het mbo van de groep leerlingen die per 1 oktober 2005 instroomde in leerjaar 4 van het vmbo. Ongeveer 9 procent is niet gediplomeerd: deze 9.700 leerlingen zijn wél in vmbo-4 gestart, maar tijdens het jaar afgehaakt, niet opgegaan voor het examen of niet geslaagd.

Bij deze groep is de uitstroom uit het onderwijs het grootst (20 procent), maar het kan zijn dat een deel na enige tijd alsnog naar het mbo gaat. Van de ongediplomeerden vervolgt 33 procent wel hun schoolloopbaan, maar niet in het mbo. Daarnaast gaat 47 procent van de ongediplomeerden wél naar het mbo.

De uitstroom uit het onderwijs is bij vmbo-b 10 procent, bij vmbo-k 6 procent, bij vmbo-g 4 procent en bij vmbo-t 5 procent. Gemiddeld over alle leerwegen is het voortijdig schoolverlaten bij de overgang van vmbo naar mbo 8 procent, maar de verschillen per instelling zijn groot. Zo heeft bijvoorbeeld een kwart van de instellingen met vmbo-b meer dan 13 procent voortijdig schoolverlaters en een kwart minder dan 7 procent.

Figuur 11.4.1a Percentages directe doorstroom vmbo-mbo 2005/2006 naar leerweg vmbo



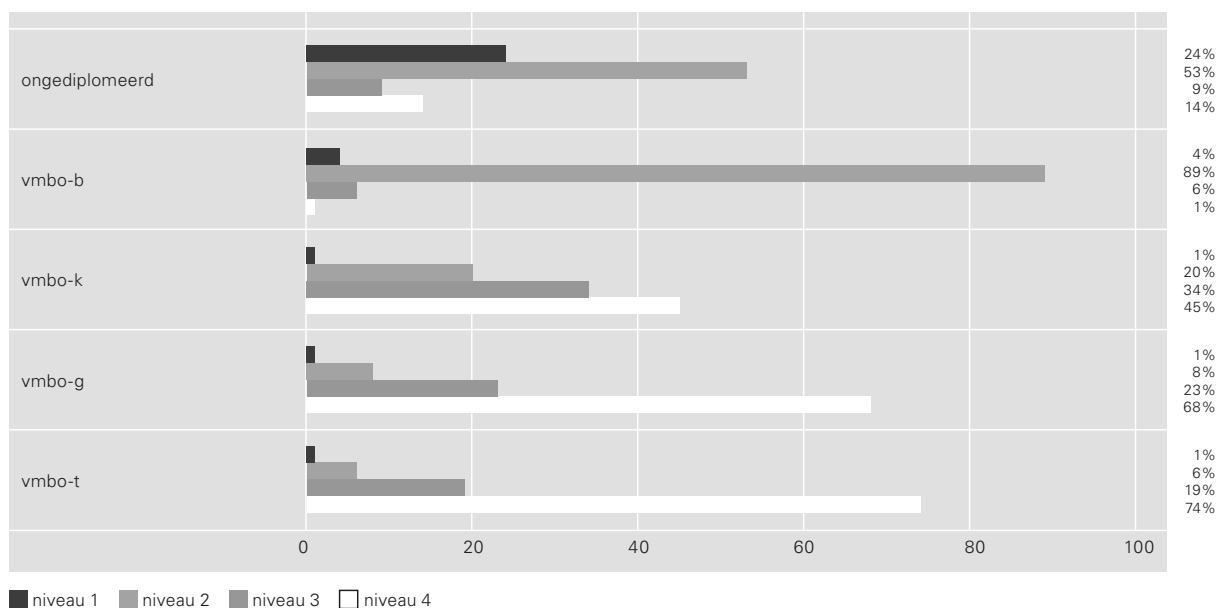
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De doorstroom naar het mbo is relatief het grootst bij de basisberoepsgerichte, kaderberoepsgerichte en gemengde leerweg. De leerlingen van vmbo-t stromen vaker door naar ander onderwijs, veelal het havo. Ongediplomeerde leerlingen stromen relatief weinig direct door naar het mbo (47 procent).

Kwalitatieve doorstroom vmbo-mbo De route van de leerweg in het vmbo naar het niveau in het mbo geeft inzicht in de vraag of de plaatsing van vmbo'ers in het mbo optimaal is. Op basis van het diploma is het gebruikelijk dat gediplomeerde vmbo-b-leerlingen naar een opleiding op niveau 2 in het mbo doorstromen, vmbo-k-leerlingen stromen door naar niveau 3 en vmbo-g-en vmbo-t-leerlingen naar niveau 4.

Figuur 11.4.1b laat zien dat het merendeel van de vmbo-leerlingen doorstroomt naar het te verwachten niveau in het mbo, maar er treden zowel winsten als verliezen op. De winst is vooral groot bij de leerlingen van vmbo-k. Zij mogen op grond van hun diploma door naar niveau 3, maar komen betrekkelijk vaak terecht in niveau 4 (echter ook in niveau 2). Het merendeel van de vmbo-b-leerlingen stroomt door naar niveau 2. De vmbo-g-en vmbo-t-diploma's geven toegang tot niveau 4-opleidingen, maar van de leerlingen uit deze leerwegen gaat ook een aanzienlijk deel naar een opleiding op niveau 2 of 3.

Figuur 11.4.1b Routes in de directe doorstroom vmbo-mbo 2005/2006, per leerweg vmbo



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

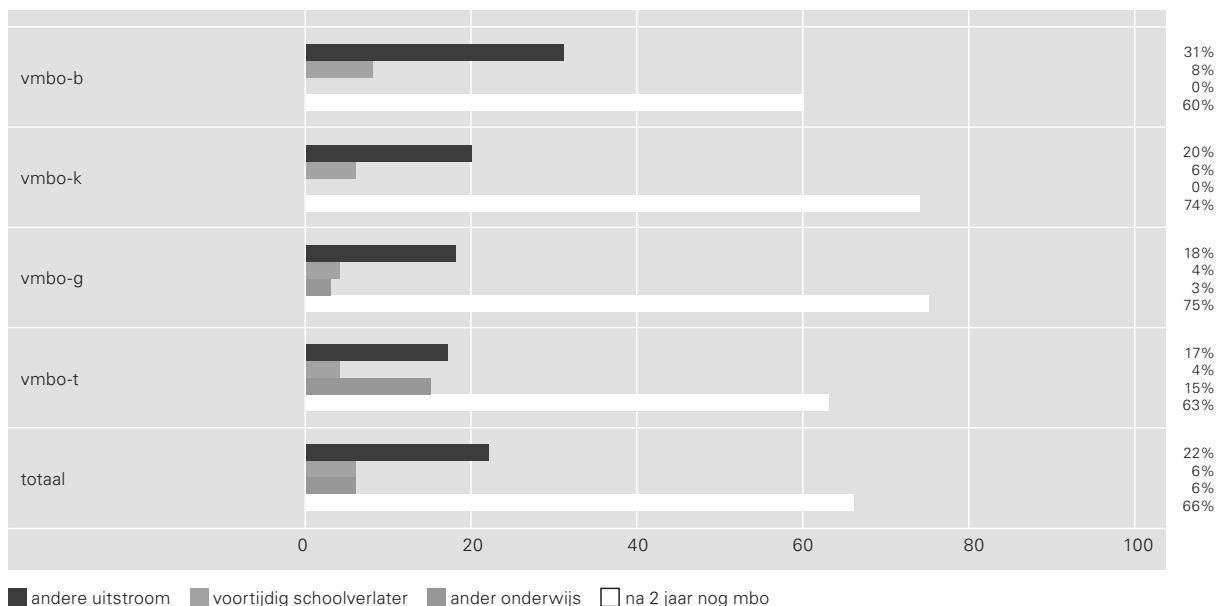
Er zijn verschillende verklaringen voor de variatie in doorstroomroutes (Inspectie van het Onderwijs, 2008d), zoals de beschikbaarheid van de juiste opleiding op het juiste niveau en de behoeftes en wensen van het werkveld. Ook de toegankelijkheid van mbo-instellingen speelt een rol. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen of de verliezen ten opzichte van de verwachting acceptabel zijn, dan wel of er mechanismen aan ten grondslag liggen die niet wenselijk zijn voor de beroepskolom.

11.4.2 Door- en uitstroom binnen het mbo

Als vmbo-leerlingen in het mbo zijn ingestroomd, is het vervolgens belangrijk dat zij binnen het mbo hun schoolloopbaan goed kunnen vervolgen. De schoolloopbanen komen op twee manieren in beeld: eerst komt aan de orde in welke mate leerlingen na twee jaar nog steeds onderwijs volgen in het mbo. Van de leerlingen die nog mbo volgen, is daarna in kaart gebracht in welk mbo-niveau zij zich bevinden. Daarbij is ook aangegeven of dat, in verhouding tot de leerweg die zij in het vmbo volgden, kan worden beschouwd als behoud van kwalificatie.

Situatie twee jaar na instroom Figuur 11.4.1c toont de situatie van vmbo-leerlingen twee jaar na hun instroom in het mbo. Van de leerlingen die in 2004/2005 in leerjaar 1 van het mbo begonnen, zit 66 procent twee jaar later nog in het mbo. Van de 34 procent die uit de beroepskolom vertrok, ging 6 procent naar ander onderwijs terwijl 28 procent uitstroomde (22 procent met diploma en 6 procent als voortijdig schoolverlater).

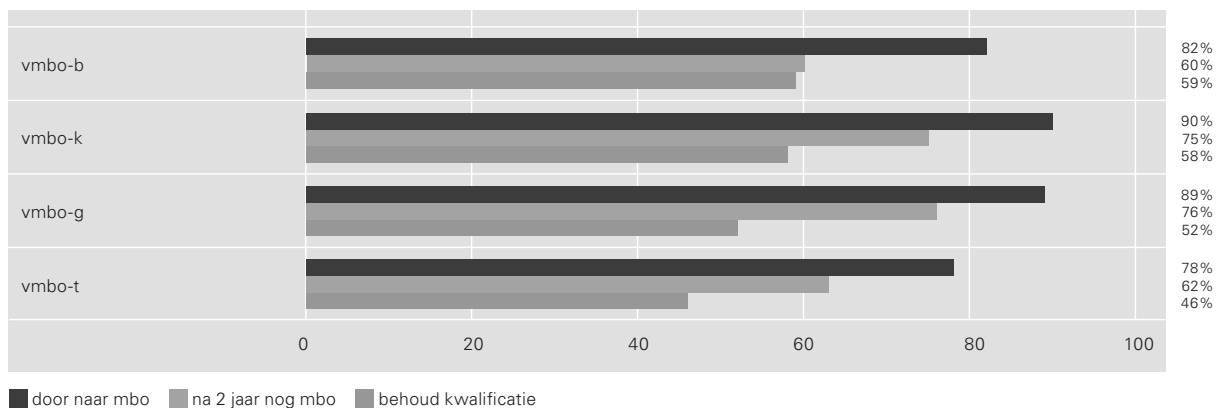
Figuur 11.4.1c Positie van voormalige vmbo-leerlingen na twee jaar in het mbo



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Behoud van kwalificatieniveau De meeste leerlingen komen in het mbo op het niveau terecht waar ze op grond van hun diploma vmbo worden verwacht. Figuur 11.4.1d maakt zichtbaar hoe dat twee jaar na het verlaten van het vmbo is, door de combinatie vmbo-leerweg en mbo-niveau te vergelijken. Allereerst is te zien hoeveel leerlingen doorstroomden naar het mbo en hoeveel na twee jaar nog in het mbo zitten. Als aanvulling op eerdere figuren is daarna te zien hoeveel van hen onderwijs volgen op het kwalificatieniveau dat op grond van hun diploma mocht worden verwacht. Zo zit 60 procent van de vmbo-b-leerlingen na twee jaar nog in het mbo en zit 59 procent op het niveau van hun kwalificatie vmbo of hoger. Bij de overige richtingen is dit verschil groter, vooral bij vmbo-t.

Figuur 11.4.1d Het volgen van een opleiding in het mbo twee jaar na het vmbo, per leerweg



Bron: Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Interne doorstroom in het mbo Bij de interne doorstroom kan ook gekeken worden naar overgangen tussen opleidingen van een verschillend niveau binnen het mbo. Omdat er voor het mbo nog geen gegevens zijn van cohorten met een lange studieloopbaan, is de positie van alle deelnemers in het mbo tussen 2005 en 2006 vergeleken. De interne stromen blijken heel gevarieerd. Van de deelnemers met een diploma van niveau 1 stroomt 51 procent door naar een hoger niveau in het mbo. Bij niveau 2 gaat het om 45 procent en bij niveau 3 om 23 procent. Bij deze laatste groep stroomt een klein gedeelte door naar het hbo. Van de niveau 4-deelnemers met een diploma stroomt 35 procent in de beroepskolom door naar het hbo.

Conclusie Ten aanzien van voortijdig schoolverlaten en het behalen van een zo hoog mogelijke (start)kwalificatie is een aantal momenten in de schoolloopbaan binnen de beroepskolom risicovol. Deze kritische momenten bevinden zich zowel bij de instroom, als de doorstroom en uitstroom in deze opleidingen. Bij de overgang van vmbo naar mbo verliet 8 procent van de cohort 2005/2006 de school voortijdig. In het gehele mbo is er in de periode 2005/2006 sprake van 28 procent uitstroom uit het onderwijs. Hiervan is 6 procent voortijdig schoolverlater. Twintig procent van de uitstroom, het gaat hier om deelnemers met een diploma, vervolgt de studieloopbaan niet met een opleiding in de beroepskolom. In het hbo loopt de uitval op van 20 procent in het eerste jaar tot 30 procent in het tweede jaar en 39 procent in het derde jaar. Hiertoe zullen overigens naar verwachting geen voortijdig schoolverlaters (deelnemers zonder startkwalificatie) behoren.

Vanuit het vmbo stroomt 82 procent door naar het mbo. Na twee jaar heeft 66 procent daar het niveau van de startkwalificatie behaald, is daarmee bezig of is bezig een hoger kwalificatieniveau te behalen. Binnen het mbo zijn de niveau 1- en niveau 2-gediplomeerden het meest geneigd tot interne doorstroom naar een hoger niveau (tussen 45 en 51 procent), de niveau 3-deelnemers het minst en de niveau 4-deelnemers stromen voor 35 procent door naar het hbo.

Een verhoging van het aantal jongeren met een startkwalificatie kan worden bereikt door een nog hoger percentage leerlingen dat een diploma niveau 1 heeft, te doen doorstromen naar een niveau 2-opleiding.

In het licht van een zo hoog mogelijke (start)kwalificatie bij jongeren moet de interne doorstroom in het mbo (nu 32 procent van de gediplomeerden) bevorderd worden. De beschikbare gegevens maken nog niet helder of er sprake is van een stijgende of dalende lijn. Wel kan op korte termijn onderzocht worden hoe groot verschillen tussen instellingen zijn en wat de invloed is van achtergrondkenmerken van de deelnemer, sector, niveau en regio.

Gezien de vele doorstroomroutes tussen vmbo en mbo en de veelheid aan argumenten waarmee deze worden verdedigd of juist ontkracht, is het nuttig verder te onderzoeken wat het niveau en effect van juiste plaatsing van een vmbo-leerling in het mbo is. Daarbij kan uitstekend gebruikgemaakt worden van het European Qualifications Framework (EQF). Uiterlijk 2010 moeten alle Europese lidstaten hun kwalificaties relateren aan één van de acht niveaus die onderscheiden worden binnen dit framework, zodat ze internationaal vergelijkbaar zijn.

11.5 Uitval en rendement in het hoger onderwijs

Veel studenten ronden hun opleiding niet succesvol af. Het beleid van het ministerie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 800 hoofdstuk VII, nr. 2) is dan ook gericht op het bereiken van meer hoger opgeleiden door een beter rendement en meer deelnemers aan het hoger onderwijs, vooral in de bachelorfase. Als streefwaarde voor 2014 is geformuleerd dat de uitval uit het hele hoger onderwijs tot de helft moet zijn gereduceerd.

Uitval in het hbo In Tabel 11.5a wordt zichtbaar hoe groot de uitval is bij voltijd bacheloropleidingen in het bekostigd hbo, dat wil zeggen het percentage studenten dat na twee jaar het hoger beroepsonderwijs heeft verlaten.

Tabel 11.5a Situatie na twee jaar van de cohort eerstejaars hbo-studenten uit 2004 naar sector (in procenten)

HBO	onderwijs (N=14.485)	landbouw en natuurlijke omgeving (N=2.039)	techniek (N=15.984)	gezond- heidszorg (N=7.730)	economie (N=35.091)	gedrag en maatschappij (N=12.279)	taal en cultuur (N=3.800)	Totaal (N=91.408)
Zelfde opleiding aan zelfde instelling	59,3	65,6	59,1	66,2	56,7	57,2	62,0	58,8
Andere opleiding aan zelfde hbo-instelling	3,1	2,2	8,1	4,6	8,0	7,4	5,1	6,6
Zelfde opleiding aan andere hbo-instelling	3,4	0,3	1,8	1,4	2,1	2,2	3,7	2,2
Andere opleiding aan andere hbo-instelling	7,4	4,9	6,7	5,9	7,6	7,2	3,8	7,0
Hbo-opleiding hervat na afwezigheid van een jaar	2,9	1,7	2,7	2,0	2,7	3,1	2,6	2,7
Gestopt met studie in het hbo	23,9	25,3	21,6	19,7	22,9	22,9	22,9	22,6
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Een Cijfer HO/ Inspectie van het Onderwijs, 2007

Ruim de helft van de hbo'ers (59 procent) die in 2004 zijn gestart met hun opleiding, volgt na twee jaar nog dezelfde opleiding aan dezelfde instelling. Na twee jaar blijkt wel ruim een vijfde van de studenten met de oorspronkelijke opleiding of met een andere opleiding in het hbo te zijn gestopt. Er is een derde groep (19 procent) die binnen het hbo verandert van opleiding en/of instelling of die na afwezigheid van meer dan een jaar weer aan een hbo-opleiding begint.

Van de studenten die gestopt zijn met hun hbo-studie, is 12 procent (1.945 studenten) naar het wo gegaan. 'Gestopt met studie in het hbo' wil dus niet zonder meer zeggen dat al deze studenten uit het hoger onderwijs zijn verdwenen. In werkelijkheid is het beeld iets minder negatief dan de cijfers suggereren.

Uitval in het wo In tabel 11.5b wordt de omvang zichtbaar van de uitval in het wetenschappelijk onderwijs, dat wil zeggen het percentage studenten dat na twee jaar uit het hoger onderwijs is verdwenen.

Tabel 11.5b Situatie na twee jaar van de cohort eerstejaars wo-studenten uit 2004 naar sector (in procenten)

WO	landbouw en natuurlijke omgeving	natuur	techniek	gezond- heidszorg	economie	recht	gedrag en maatschappij	taal en cultuur	Totaal
	(N=636)	(N=3.013)	(N=4.906)	(N=2.304)	(N=6.776)	(N=5.356)	(N=9.553)	(N=6.482)	(N=39.026)
Zelfde opleiding aan zelfde instel- ling	71,4	60,9	56,4	70,0	51,7	49,7	59,9	57,4	57,1
Andere opleiding aan zelfde wo- instelling	9,3	16,5	16,1	11,0	19,6	20,6	11,1	11,1	14,9
Zelfde opleiding aan andere wo- instelling		0,5	0,1	0,2	0,1	0,8	1,0	0,4	0,5
Andere opleiding aan andere wo- instelling	3,8	5,6	6,8	8,0	4,4	6,0	3,1	3,8	4,8
Wo-opleiding her- vat na afwezigheid van een jaar	1,7	1,5	1,5	1,0	1,2	2,0	1,8	2,2	1,7
Gestopt met studie in het wo	13,8	15,0	19,0	9,8	23,0	21,0	23,2	25,0	21,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: Een Cijfer HO/ Inspectie van het Onderwijs, 2007

Net als in het hbo studeert ruim de helft (57 procent) van de wo-studenten na twee jaar nog aan de oorspronkelijke opleiding en instelling. Ook het percentage wo-studenten dat na twee jaar met de oorspronkelijke opleiding of met een andere opleiding in het wo is gestopt, 21 procent, komt ongeveer overeen met de uitval in het hbo. Wel is er meer differentiatie tussen de verschillende sectoren dan in het hbo. Het rendement is het hoogst in de sector gezondheidszorg. Het komt voor dat uitvallers uit het wo verder gaan in het hbo. Zij zijn daarom niet allemaal voor het hoger onderwijs verloren. Er is een groep van bijna een kwart van de wo-studenten die van opleiding en/of instelling verandert of de studie hervat na afwezigheid van een jaar. Dit percentage is iets hoger dan in het hbo.

Verklaringen voor uitval Er zijn verschillende verklaringen voor studieuitval (Van den Berg, 2006; Van den Broek e.a., 2006; Buys, 2006; Ruis, 2007; Vandenbroucke, 2006). Vaak spelen studentgebonden factoren een rol, zoals een verkeerde studiekeuze, een geringe motivatie en inzet of een laag verwachtingspatroon ten aanzien van studiesucces. Hoe grondiger de student zijn studiekeuze maakt, des te groter zijn slagingskansen.

Een verkeerde studiekeuze kan het gevolg zijn van weinig transparante studievoorlichting. Instellingen intensiveren vanuit dit besef hun voorlichtingsactiviteiten, maar vullen studievoorlichting vaak toch hoofdzakelijk promotioneel in. Tegelijkertijd is er sprake van een enorme toename aan opleidingen uit marketingtechnische overwegingen. Dit leidt gemakkelijk tot onjuiste verwachtingspatronen bij studenten. Wel blijkt dat hoe grondiger studenten hun studiekeuze maken, hoe groter de slagingskans.

De inrichting van het onderwijs, met name in de propedeusefase, is van invloed op uitval. De mate en wijze van studiebegeleiding zijn van invloed op de studievoortgang van studenten: instellingen bereiken niet altijd voldoende sociale en academische integratie van studenten. Door het bindend studieadvies valt het moment van studiestaken tegenwoordig vaak eerder dan in het verleden.

Inspanningen nodig Ruim twee vijfde van de studenten, zowel in het hbo als in het wo, maakt geen goede start. Te veel studenten vallen uit en dit beïnvloedt het aandeel hoger opgeleiden dat uiteindelijk de arbeidsmarkt betreedt negatief. Verdere inspanningen zijn nodig om dit rendementsverlies tegen te gaan, niet alleen van beleidsmakers, maar ook van instellingen en studenten. Belangrijke aangrijpingspunten zijn studievoorlichting, de matching tussen student en opleiding en de inrichting van de propedeuse.

HOOFDSTUK 12

SOCIALE VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE

12.1	Sociale veiligheid	205
12.2	Sociale cohesie	219

12 Sociale veiligheid en sociale cohesie

Samenvatting

Incidenten basisonderwijs en voortgezet onderwijs Fysiek geweld tussen leerlingen is de laatste jaren gelijk gebleven in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs. In het vmbo, havo/vwo en voortgezet speciaal onderwijs is een toename te zien. Digitaal pesten is over de hele linie toegenomen. Scholen hebben zelden te maken met religieus extremisme, wel met 'wit' extremisme, problemen rond loverboys en botsingen tussen autochtone en allochtone leerlingen. Directies zeggen dat er heel weinig incidenten rond homoseksuele leerlingen of leraren zijn. Het is echter mogelijk dat niet alle incidenten bij directies worden gemeld, waardoor zij onvolgende weten wat er zich afspeelt.

Maatregelen basisonderwijs en voortgezet onderwijs Veel scholen hebben de laatste jaren werk gemaakt van hun veiligheidsbeleid. Ze registreren incidenten en nemen preventieve en curatieve maatregelen. Het voortgezet onderwijs loopt hier voorop vergeleken met het basisonderwijs. Nog steeds zijn er maar weinig scholen die leerlingen betrekken bij het veiligheidsbeleid, terwijl dat juist een succesfactor kan zijn. Het schoolbeleid is niet altijd bekend bij personeel en leerlingen en in de praktijk lukt het niet altijd om beleidsafspraken te handhaven.

Veiligheid in het mbo De monitor Sociale veiligheid in het mbo maakt duidelijk dat er in vergelijking met de afgelopen jaren minder incidenten zijn en dat het veiligheidsgevoel van deelnemers en personeel toeneemt. Toch blijft een kleine groep zich onveilig voelen. Ook in het mbo is de aandacht voor veiligheidsbeleid toegenomen, maar ook hier worden deelnemers niet vanzelfsprekend betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid en is het instellingsbeleid niet altijd bekend op de werkvloer.

Vertrouwensinspecteurs De vertrouwensinspecteurs behandelden in 2006/2007 1.252 meldingen, dat is iets minder dan het jaar daarvoor. De meeste meldingen gaan over psychisch of fysiek geweld. Er kwamen meer meldingen dan voorheen uit het basisonderwijs. Dat kan wijzen op het verschuiven van problemen naar jongere leeftijdsgroepen. De vertrouwensinspecteurs kregen 32 meldingen van discriminatie en drie meldingen van radicalisering.

Actief burgerschap en sociale integratie Sinds 2006 benadrukken de sectorwetten de socialiseringsfunctie van het onderwijs door nadrukkelijk te verwijzen naar de burgerschapsopdracht voor scholen. Van de verschillende aspecten van burgerschap vinden scholen sociale vaardigheden, aanleren van beleefdheid en fatsoen en bevorderen van basiswaarden het meest van belang. Die komen in de praktijk ook het meest aan de orde. Minder aandacht besteden scholen aan kennis van democratie en kennismaking met andere culturen.

Visie en doelen Een heldere visie is een voorwaarde voor een succesvolle verdere ontwikkeling van burgerschap in het onderwijs. De meeste scholen hebben wel een visie, maar die is weinig uitgewerkt en beperkt zich vaak tot algemene formuleringen. Het merendeel van de scholen stelt geen of alleen algemene doelen. Scholen hebben wat hun visie en doelen betreft wel vorderingen gemaakt. Veel scholen hebben materialen voor het vormgeven van het burgerschapsonderwijs en zien geen belemmeringen om dit onderwijs in de nabije toekomst verder te ontwikkelen.

Aandacht nodig Vergeleken met vorig jaar is vooruitgang te zien, maar er is ook nog veel te doen. Scholen kunnen hun visie nog nader uitwerken, hun doelen concretiseren en hun aanbod planmatiger vormgeven en realiseren. Schoolbesturen kunnen hierbij een stimulerende en aansturende rol vervullen. In het algemeen is meer kennis nodig over effecten en effectiviteit van onderwijsvormen en materialen.

Evenals voorgaande jaren onderzocht de inspectie de thema's sociale veiligheid en sociale cohesie in het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs met behulp van vragenlijsten voor directies. Daarbij zijn representatieve steekproeven gebruikt van 328 basisscholen, 71 scholen voor speciaal basisonderwijs, 71 scholen voor praktijkonderwijs, 68 vmbo-scholen, 71 scholen voor havo/vwo, 70 scholen voor speciaal onderwijs en 39 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. Een deel van de steekproeven is kleiner dan in voorgaande jaren. Hoewel controles op representativiteit en selectieve respons zijn uitgevoerd en waar nodig weging is toegepast, zijn de gegevens mogelijk iets minder robuust.

12.1 Sociale veiligheid

12.1.1 Incidenten in het schooljaar 2006/2007

In vergelijking met vorig jaar rapporteren directies in alle sectoren minder vaak incidenten waar personeel bij betrokken is. Incidenten tussen leerlingen nemen in sommige sectoren toe, in andere af. Incidenten komen in het voortgezet onderwijs meer voor dan in het basisonderwijs (tabel 12.1.1a) en evenals in voorgaande metingen zijn scholen voor speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs onveiliger dan reguliere basisscholen.

Meer incidenten in havo/vwo In het voortgezet onderwijs zijn de verschillen tussen enerzijds praktijkonderwijs en vmbo en anderzijds havo/vwo kleiner geworden. Dat ligt aan een groter aantal havo/vwo-scholen die incidenten tussen leerlingen rapporteren. Een andere manier van ondervragen verklaart een deel: voorheen beantwoordden directies van havo/vwo-scholen vragen ofwel over hun havo-afdeling ofwel over hun vwo-afdeling, waarbij het vwo doorgaans iets gunstiger uit de verf kwam dan het havo. Nu hebben directies van havo/vwo-scholen gerapporteerd over hun school als geheel. Er zijn in ieder geval meer havo/vwo-scholen dan vorig jaar die fysiek geweld tussen leerlingen en intimidatie via sms, e-mail en internet melden (tabel 12.1.1a).

Veiligheid personeel verbeterd Over de hele linie kregen scholen, minder dan vorig jaar, te maken met intimidatie en bedreiging van het personeel door leerlingen of ouders (de enige uitzondering zijn havo/vwo-scholen) en met minder fysiek geweld tussen leerlingen en personeel. De veiligheid van onderwijspersoneel lijkt dus, in ieder geval volgens de directies, verbeterd. Zo'n consistent patroon is niet zichtbaar bij incidenten tussen leerlingen. Fysiek geweld tussen leerlingen is in alle sectoren ongeveer gelijk aan vorig jaar, in vmbo en havo/vwo is zelfs sprake van een toename. Intimidatie via sms, e-mail en internet ofwel digitaal pesten is bovendien praktisch overal toegenomen.

Toename fysiek geweld De inspectie ondervraagt scholen vanaf 2002/2003 over hun sociale veiligheid. Daardoor zijn voor fysiek geweld vergelijkingen over langere tijd mogelijk (tabel 12.1.1a). In de meeste sectoren fluctueren de cijfers van jaar tot jaar zonder duidelijke trends. Bij het vmbo, havo/vwo en vso is enige reden tot zorg: de cijfers over fysiek geweld tussen leerlingen zijn daar de afgelopen twee schooljaren hoger dan in eerdere metingen.

Tabel 12.1.1a Percentage scholen per sector waar in het schooljaar 2006/2007 minimaal enkele keren per jaar incidenten zijn voorgekomen

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	S bao	Pro	Vmbo	havo-vwo	So	Vso
Leerlingen onderling							
Fysiek geweld	48	80	86	92	85	71	90
Intimidatie/bedreigen met fysiek geweld	42	<u>76</u>	93	80	86	<u>66</u>	87
verbaal geweld	<u>61</u>	89	94	96	88	<u>71</u>	<u>85</u>
sms, e-mail, internet	38	58	<u>90</u>	92	92	43	72
Discriminatie, racisme	12	<u>37</u>	70	55	54	<u>30</u>	49
Vernieling, diefstal, heling	16	35	82	88	97	44	<u>56</u>
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	6	20	55	44	36	21	49
Leerlingen en personeel	Bao	S bao	Pro	Vmbo	havo-vwo	So	Vso
Fysiek geweld	4	<u>20</u>	<u>17</u>	<u>9</u>	4	51	<u>54</u>
Intimidatie/bedreigen met fysiek geweld	2	<u>18</u>	<u>34</u>	<u>24</u>	15	<u>47</u>	<u>59</u>
verbaal geweld	<u>3</u>	<u>17</u>	<u>34</u>	<u>28</u>	<u>31</u>	<u>27</u>	<u>46</u>
sms, e-mail, internet	1	<u>3</u>	<u>4</u>	12	10	<u>3</u>	<u>3</u>
Discriminatie, racisme	-	1	<u>7</u>	8	8	4	13
Vernieling, diefstal, heling	<u>0</u>	6	<u>10</u>	<u>15</u>	8	11	10
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	6	5	10	1	3

Ouders en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Fysiek geweld	-	4	9	8	1	1	-
Intimidatie/bedreigen met fysiek geweld	5	13	11	12	15	7	3
verbaal geweld	6	10	16	13	9	6	5
sms, e-mail, internet	1	1	1	1	3	-	3
Discriminatie, racisme	1	3	6	1	-	-	-
Vernieling, diefstal, heling	-	-	1	-	-	-	-
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	3	-	-	-	3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Onderstreept: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Cursief : stijging van 5 tot 10 procent in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Vet: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Tabel 12.1.1b Percentages scholen per sector die volgens de directies minimaal een of enkele keren per jaar fysiek geweld hebben meegemaakt (gegevens van de afgelopen vijf schooljaren)

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs				Speciaal onderwijs	
Fysiek geweld tussen leerlingen onderling	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo	Vwo	So	Vso
2002/2003	51			83	55	27		
2003/2004	47	83	87	82	57	51	75	79
2004/2005	56	79	88	83	48	42		
2005/2006	51	89	95	86		59*	77	91
2006/2007	48	80	86	92		85*	71	90
Fysiek geweld tussen leerlingen en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo	Vwo	So	Vso
2002/2003	5			17	1	-		
2003/2004	4	34	30	6	5	4	51	65
2004/2005	7	27	14	11	4	-		
2005/2006	7	45	34	17		2*	58	66
2006/2007	4	20	17	9		4*	51	54

Fysiek geweld tussen ouders en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo	Vwo	So	Vso
2002/2003	3			5	-	-		
2003/2004	2	7	10	8	-	3	6	-
2004/2005	2	2	5	6	4	-		
2005/2006	1	3	3	4	-*		1	4
2006/2007	-	4	9	8	1*		1	-

* havo en vwo samen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Veiligheid leerlingen De inspectie ondervraagt directeuren, maar zij weten niet alles over incidenten tussen leerlingen. Volgens sommige onderzoekers kent het personeel van een school maar hooguit 15 procent van alle incidenten tussen leerlingen (Boersma & Flight, 2007). Gegevens van leerlingen zelf zijn daarom belangrijk voor een nauwkeurig beeld. Volgens leerlingen is pesten een aanhoudend en wijdverspreid probleem. In de bovenbouw van de basisschool wordt 21 procent van de leerlingen minstens twee keer per maand gepest, terwijl 8 procent minstens twee keer per maand een ander pest (Van Dorst e.a., 2008). In het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs liggen deze percentages veel hoger; een patroon dat ook zichtbaar wordt bij andere gedragingen dan pesten (Van Aarsen & Hoffius, 2007). In beide sectoren beoordelen leerlingen hun gevoel van veiligheid ook lager (met een 7,6) dan in het basisonderwijs (gemiddeld een 8,5). Van Aarsen en Hoffius (2007) constateren dat, in vergelijking met een eerdere meting uit 2003, sommige incidenten toenemen terwijl andere afnemen. Er is dus niet over de hele linie sprake van een duidelijke toename of afname.

12.1.1c Percentage leerlingen (groep 7 en 8) die naar eigen zeggen te maken hebben gehad met incidenten op school

	Bao	Sbao	So
Fysiek geweld	32	44	64
Pesten	22	44	54
Bedreiging	20	28	41
Discriminatie	7	15	40
Vernieling	16	9	13
Ongewild betast	2	6	4
Wapen (gezien)	10	16	21

Bron: Van Aarsen & Hoffius, 2007

Ook in het voortgezet onderwijs is sinds 2005 geen duidelijke toename of afname van incidenten onder leerlingen te zien. De Nationale Scholierenmonitor (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007) vraagt leerlingen uit het voortgezet onderwijs of ze op school bij incidenten betrokken waren als slachtoffer of als dader. Voor grote groepen leerlingen is dat het geval (tabel 12.1.1d). In vergelijking met de Veiligheidsmonitor Voortgezet Onderwijs (Mooij, Sijbers & Sperber, 2006) zijn de percentages van de Scholierenmonitor hoger. Dat kan komen doordat de Veiligheidsmonitor vraagt naar een bepaalde tijdspanne (de eerste helft van het schooljaar), terwijl de Scholierenmonitor geen tijdsbeperking aangeeft.

Tabel 12.1.1d Percentage leerlingen voortgezet onderwijs die naar eigen zeggen als slachtoffer of als dader betrokken waren bij incidenten op school

	Slachtoffer	Dader
Uitschelden leerlingen	39	54
Buitensluiten leerlingen	18	28
Stelen leerlingen	10	4
Uitschelden docenten	10	14
Negeren door docenten	13	n.v.t.

Bron: Van der Vegt, den Blanken & Jepma, 2007

Volgens 45 procent van de leerlingen komt het op school voor dat leerlingen te veel alcohol drinken, 43 procent signaleert gebruik van softdrugs, 19 procent gebruik van harddrugs en 37 procent meldt dat leerlingen wapens hebben. Leerlingen rapporteren hier niet over zichzelf, maar over wat ze bij anderen zien en de (hoge) percentages geven dus niet weer hoeveel leerlingen zelf feitelijk drinken, drugs gebruiken of wapens meenemen naar school. Ongeveer een op de zes leerlingen is ontevreden over de sfeer tussen leerlingen onderling en de manier waarop leraren leerlingen behandelen. Desondanks voelen leerlingen in het voortgezet onderwijs zich in het algemeen wel voldoende veilig op school. Havo/vwo-leerlingen scoren daarbij hoger dan vmbo-leerlingen (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007).

Veiligheid personeel Rond de 90 procent van de leraren in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs voelt zich naar eigen zeggen veilig in de klas en op school. In mindere mate is dat het geval op het schoolplein en in de omgeving van de school (80 procent). Vier jaar geleden was de situatie ongunstiger (Van Kessel & Sikkes, 2007). Een derde van de leraren is uitgescholden, 18 procent werd bedreigd en 14 procent geslagen door leerlingen. Zes procent van de leraren kreeg te maken met ernstige aantastingen van de sociale veiligheid, zoals bedreiging met de dood. Leraren in het speciaal basisonderwijs en het vmbo maken aanzienlijk vaker incidenten mee dan hun collega's in het basisonderwijs en havo/vwo. Wat ouders betreft hebben leraren vooral last van verbaal geweld (17 procent) en minder van fysiek geweld (2 procent; Van Kessel & Sikkes, 2007).

Leraren van basisscholen hebben vaker met agressieve ouders te maken dan leraren in het voortgezet onderwijs, waarschijnlijk omdat contacten tussen ouders en school in het basisonderwijs intensiever zijn. Leraren van basisscholen waarderen hun gevoel van veiligheid met een 8,1. Leraren in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs scoren met een 7,5 duidelijk lager (Van Aarsen & Hoffius, 2007).

Digitaal pesten Digitaal pesten nam in vergelijking met vorig jaar toe (tabel 12.1.1a) en komt in het voortgezet onderwijs op veel grotere schaal voor dan in het basisonderwijs. Volgens de Nationale Scholierenmonitor (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007) pest 10 procent van de leerlingen in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen een ander wel eens digitaal, tegen 1 tot 3 procent van de leerlingen op havo/vwo-scholen. In ander onderzoek worden overigens hogere percentages genoemd: 16 procent van de vmbo-leerlingen en 10 procent van de havo/vwo-leerlingen (Duimel & De Haan, 2007). Ouders hebben vaak geen idee dat hun kinderen digitaal pesten. Ook weten ze vaak niet dat hun kind slachtoffer is: slechts 37 procent van de kinderen die digitaal gepest worden, vertelt dat thuis (Duimel & De Haan, 2007; Delver & Hop, 2007).

Leraren kunnen eveneens slachtoffer worden van digitaal pesten, bijvoorbeeld wanneer ze uitgescholden worden via sms of wanneer leerlingen beelden van hen op internet zetten. Dit speelt vooral in het vmbo, waar 6 procent van de leraren digitaal gepest wordt (Van Kessel & Sikkes, 2007). Sinds kort is er bovendien een website waar leerlingen oordelen geven over hun leraren, die daar met naam en toenaam staan vermeld. Negatieve oordelen op een dergelijke website kunnen een sterke impact op leraren hebben. Scholen besteden in hun veiligheidsbeleid nog lang niet altijd aandacht aan digitaal pesten. Zo constateren Van der Vegt, Den Blanken & Jepma (2007) dat 87 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs wel straffen vastlegt voor ongewenst gedrag in het algemeen, maar slechts 30 procent doet dat voor digitaal pesten. Ook Delver & Hop (2007) stellen dat relatief weinig scholen concrete maatregelen treffen, zoals het verbieden van mobiel bellen tijdens schoolactiviteiten.

Overige incidenten Een zeer klein deel van de scholen in alle sectoren wordt geconfronteerd met religieus georiënteerd extremisme bij leerlingen. 'Wit' extremisme komt veel vaker voor, vooral in het praktijkonderwijs en het vmbo (tabel 12.1.1e). Ook komen op veel scholen, met uitzondering van het basisonderwijs, botsingen voor tussen autochtone en allochtone leerlingen. Ten slotte heeft een aanzienlijk deel van de scholen in het voortgezet onderwijs last gehad van loverboys. Incidenten waar homoseksuele leraren of leerlingen bij betrokken waren, deden zich uitsluitend voor in het voortgezet onderwijs. Er zijn meer vso-scholen dan vorig jaar die incidenten rond homoseksualiteit rapporteren.

De percentages in tabel 12.1.1e weerspiegelen niet allemaal duidelijke trends wanneer verder terug wordt gekeken dan een schooljaar. Er zijn echter nog nooit eerder zo veel havo/vwo-scholen geweest die problemen met loverboys en botsingen tussen allochtone en autochtone leerlingen melden.

Tabel 12.1.1e Percentage scholen per sector die in 2006/2007 te maken hadden met loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen diverse groepen leerlingen

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Loverboys	1	4	30	20	17	4	<u>5</u>
Religieus georiënteerd extremisme	-	-	3	2	3	-	5
'Wit' extremisme (Lonsdale, white power)	2	1	27	<u>20</u>	9	3	13
Incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen	7	27	48	34	30	17	33
Incidenten homoseksualiteit	-	-	-	1	-	-	8

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Onderstreept: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Cursief: stijging van 5–10 procent in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Vet: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Wit extremisme Onderzoek onder groepen Lonsdale-jongeren maakt duidelijk dat het merendeel van hen op het vmbo of het mbo zit. Tabel 12.1.1e bevestigt dat beeld voor het vmbo, maar maakt ook duidelijk dat het praktijkonderwijs verhoudingsgewijs nog vaker met deze jongeren te maken heeft. Lonsdale-jongeren hebben een negatieve houding ten opzichte van allochtonen en gaan soms actief confrontaties met allochtone jongeren aan, al wonen ze overwegend in plattelandsgebieden met weinig allochtone inwoners. Op school hoeven Lonsdale-jongeren niet altijd op te vallen: ze onderscheiden zich niet door spijbelgedrag of voortijdig schoolverlaten (Van Wijk, Bervoets & Boers, 2007; Behoekoe & Fernandez, 2008).

Homoseksualiteit in het onderwijs De percentages scholen met incidenten rond homoseksuele leerlingen of leraren zijn van jaar tot jaar ongeveer hetzelfde. Het is echter waarschijnlijk dat achter de betrekkelijk lage percentages uit tabel 12.1.1e een grotere problematiek schuilgaat. Leerlingen en leraren melden allerlei incidenten vaak niet aan de schoolleiding, laat staan incidenten waarbij ze moeten vertellen dat die met hun homoseksualiteit te maken hebben. Om dezelfde reden, problemen met het melden van incidenten, komt discriminatie van homoseksualiteit ook in andere statistieken minder naar voren dan bijvoorbeeld discriminatie op grond van ras (Davidovic & Rodrigues, 2007). Hoewel Nederland internationaal gezien in het algemeen vooroploopt in de acceptatie van homoseksualiteit (Keuzenkamp, 2007; Keuzenkamp e.a., 2007), is bekend dat jongeren relatief ongunstig over homoseksualiteit denken. Zo zou 8 procent van de jongeren een vriendschap verbreken als een vriend of vriendin homoseksueel is. Voor allochtone jongeren geldt dat sterker dan voor autochtone (OCW, 2007b). Homoseksuele leerlingen voelen zich onveiliger op school dan andere leerlingen (OCW, 2007b) en homoseksuele leraren in het voortgezet onderwijs lopen een groter risico op discriminatie en andere incidenten dan hun collega's (Mooij, 2007). Dat geldt ook voor het mbo (Neuvel, 2007b).

Scholen zijn niet verplicht in de uitwerking van hun veiligheidsbeleid aandacht te besteden aan homoseksualiteit. Volgens Van Kessel & Sikkes (2007) besteedt hooguit 10 procent van de basisscholen en 14 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs expliciet aandacht aan agressie tegen homoseksueel onderwijspersoneel. Mooij (2007) constateert dat slechts 1 procent van de beleidsplannen op het gebied van sociale veiligheid passages over homoseksualiteit bevat. Dat het onderwerp in het onderwijs nog vaak wordt genegeerd (vanuit het idee dat het op de eigen school niet speelt) of zelfs taboe is, blijkt onder meer uit het feit dat veel scholen bevreesd waren om aan pilots over homoseksualiteit mee te doen (Kuyper, Vanwesenbeeck & Dankmeijer, 2007).

12.1.2 Maatregelen van scholen

Toezicht op beleid sociale veiligheid De inspectie begon in 2006 met het beoordelen van het beleid van scholen op het gebied van de sociale veiligheid. Scholen waarborgen de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel volgens de inspectie voldoende, als ze kunnen aantonen dat minimaal twee van de volgende aandachtspunten gerealiseerd zijn:

- inzicht hebben in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in incidenten die zich afspelen;
- een beleid hebben dat incidenten kan voorkomen (preventief);
- een beleid hebben aan de hand waarvan incidenten adequaat kunnen worden afgehandeld (curatief).

In het basisonderwijs heeft de inspectie in het schooljaar 2006/2007 op de helft van de bezochte scholen geconstateerd dat hun beleid de sociale veiligheid voldoende waarborgt. Dat percentage is iets hoger dan het voorgaande schooljaar (45 procent). In het speciaal onderwijs is op driekwart van de bezochte scholen sprake van voldoende waarborg. Het voortgezet onderwijs (vmbo en havo/vwo) en het praktijkonderwijs komen met respectievelijk 92 en 97 procent van de scholen hoger uit. In het speciaal onderwijs is het beleid op 74 procent van de scholen als voldoende beoordeeld.

De beleidsontwikkeling is in het schooljaar 2006/2007 vooral toegenomen in het basisonderwijs, op havo/vwo-scholen en in het speciaal onderwijs. Scholen in alle sectoren investeren vaker in preventieve maatregelen dan in curatieve. In 2006/2007 gaan meer scholen dan in het voorgaande schooljaar na of hun beleidsmaatregelen daadwerkelijk effect hebben (tabel 12.1.2a). Dat laatste is noodzakelijk om te bepalen of het schoolbeleid succesvol is dan wel aanpassingen vergt.

Tabel 12.1.2a Percentage scholen per sector die in 2006/2007 actief beleid ontwikkelden op het gebied van de sociale veiligheid; tussen haakjes de percentages uit 2005/2006

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Minimaal één preventieve maatregel getroffen	50 (29)	61 (62)	73 (71)	79 (85)	82 (61)	73 (56)	82 (84)
Minimaal één curatieve maatregel getroffen	36 (20)	59 (55)	62 (60)	72 (78)	65 (53)	59 (41)	77 (73)
Nagaan of maatregelen effect hebben	39 (21)	49 (53)	68 (58)	52 (59)	54 (48)	49 (46)	69 (61)

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Vet: stijging van 10 procent of meer

Voor een deel van de sectoren is het mogelijk om twee schooljaren terug te kijken; ook dan blijft het beeld van een toenemende beleidsontwikkeling bestaan. Het ligt voor de hand dat deze toename beïnvloed is door de aanhoudend sterke maatschappelijke aandacht voor veiligheid op school, zeker na ernstige incidenten. Daarnaast is het mogelijk dat het overheidsbeleid rond sociale veiligheid en de actieve monitoring op de sociale veiligheid door de inspectie van invloed zijn geweest.

Tabel 12.1.2b maakt duidelijk welke specifieke maatregelen scholen in 2006/2007 troffen op het gebied van de sociale veiligheid. Beleidsmatig zijn het praktijkonderwijs, het vmbo en het vso het sterkst ontwikkeld. Praktisch alle maatregelen komen op meer scholen voor dan vorig schooljaar. Op havo/vwo-scholen lijkt sprake van een inhaalslag, in het vmbo en het vso is relatief gezien het minst sprake van toenemende beleidsontwikkeling, maar juist in die sectoren was vorig schooljaar al sprake van groei.

Tabel 12.1.2b Percentage scholen per sector die in 2006/2007 maatregelen troffen op het gebied van de sociale veiligheid

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Inzicht in sociale veiligheid							
Registratie incidenten	39	54	73	68	72	64	85
Peilen veiligheidsbeleving leerlingen en personeel	52	53	65	72	70	33	59
Preventieve maatregelen							
Opstellen/uitwerken preventief veiligheidsbeleid	53	70	69	70	68	65	78

Aanpassingen schoolgebouw	26	35	50	48	61	28	34
Thema veiligheid in leerstof-aanbod	38	35	62	45	39	39	47
Scholing onderwijspersoneel	35	51	56	41	32	65	66
Meedoen aan project veilig-heid	32	19	40	42	30	16	22
Leerlingen betrekken bij aan-pakken problemen	36	30	23	22	34	22	25
Curatieve maatregelen na incidenten							
Opstellen/uitwerken vei-ligheidsbeleid afwikkelen incidenten	52	57	68	56	72	66	77
Afspraken mentoren/leraren optreden na incidenten	42	48	91	79	64	66	73
Verbeteren opvang voor slacht-offers na incidenten	8	14	21	27	27	12	17
Verbeteren afspraken met derden (b.v. politie)	27	31	77	79	71	29	47
Aangifte doen bij de politie	13	29	57	71	56	20	40
Leerling schorsen vanwege fysiek geweld	12	48	80	84	78	56	73
Leerling verwijderen vanwege fysiek geweld	4	10	34	28	37	20	27

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Vet: stijging van 10 procent of meer

Registreren Een adequaat veiligheidsbeleid vereist dat scholen registreren welke incidenten zich voordoen en dat ze actief nagaan of leerlingen en personeelsleden zich voldoende veilig voelen. Die informatie is nodig voor een goede start van de beleidsontwikkeling, maar uiteindelijk ook voor een goede evaluatie van het beleid. Actief peilen van de veiligheidsbeleving is nodig, omdat het niet vanzelfsprekend is dat leerlingen aan leraren of vertrouwenspersonen vertellen wat er gebeurt en personeelsleden aan de directie melden wat hen overkomen is. Instrumenten voor het peilen van de veiligheidsbeleving zijn volop beschikbaar. Soms bevatten leerlingvolgsystemen of instrumenten voor kwaliteitszorg relevante vragenlijsten. Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen eens per twee jaar meedoen aan de Veiligheidsmonitor Voortgezet Onderwijs, die een schoolspecifieke rapportage oplevert. Ook voor het registreren van incidenten bestaan diverse systemen, die in de nabije toekomst door het voorgenomen overheidsbeleid mogelijk beter op elkaar afgestemd zullen worden.

Het voortgezet onderwijs is, evenals het praktijkonderwijs en het vso, verder met het peilen van de veiligheidsbeleving en het registreren van incidenten dan het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs (tabel 12.1.2b). Mogelijk vinden reguliere basisscholen systematisch registreren niet nodig omdat ze relatief weinig met incidenten te maken krijgen, minder bijvoorbeeld dan scholen voor voortgezet onderwijs (12.1.1a).

Het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs hebben echter evenveel incidenten als het voortgezet onderwijs, maar toch is ook hier minder aandacht voor peilen en registreren.

Preventieve en curatieve maatregelen Hoewel de beleidsontwikkeling in het basisonderwijs is toegenomen, loopt het basisonderwijs achter op andere sectoren. Maar ook in de andere sectoren is verdere ontwikkeling mogelijk en wenselijk. Zo is veiligheid als thema in het leerstofaanbod bijvoorbeeld geen gemeengoed. Ook betreft de meerderheid van scholen leerlingen niet expliciet bij het aanpakken van problemen. Toch wordt juist het betrekken van leerlingen vaak als een van de meest effectieve strategieën omschreven (o.a. Mooij, 2001). Basisscholen betrekken leerlingen het meest bij het veiligheidsbeleid, terwijl het gezien de leeftijd van leerlingen voor de hand zou liggen dat scholen voor voortgezet onderwijs hier voorop zouden lopen. Voorbeelden van de inzet van leerlingen variëren van vormen van 'peer mediation' tot veiligheidscommissies op basisscholen, waar leerlingen problemen en verbeteringsplannen bespreken (DMO, 2007). Als curatieve maatregel hebben relatief weinig scholen geïnvesteerd in de opvang van slachtoffers van incidenten; ook vorig schooljaar was dat al het geval. Voor leerlingen of personeelsleden die slachtoffer worden is een goede opvang echter van essentieel belang, niet alleen op de korte, maar ook op de langere termijn. Voor de aanpak van problemen die zich deels buiten de school afspelen, zoals de loverboy-problematiek, is samenwerking met andere scholen en met derden, zoals de politie, noodzakelijk. Op dit punt kunnen veel scholen nog verbeteringen bereiken.

Effectiviteit van beleid Scholen hebben de afgelopen jaren hun veiligheidsbeleid ontwikkeld en dit is positief. Andere bronnen bevestigen dit beeld voor het basisonderwijs, voortgezet onderwijs en het mbo (Van Aarsen & Hoffius, 2007; Van Kessel & Sikkes, 2007; Neuvel, 2007a; 2007b; 2007c). Beleid garandeert echter nog niet dat er meteen minder incidenten zijn. Vooralsnog wijzen de inspectiegegevens erop dat scholen, in ieder geval volgens directies, er beter in slagen het personeel te beschermen, maar dat incidenten tussen leerlingen slechts ten dele afnemen en soms, zoals bij digitaal pesten, zelfs toenemen (tabel 12.1.1a).

Wil veiligheidsbeleid effectief zijn, dan moet het ten eerste bekend zijn bij personeel en leerlingen. Dat lijkt een open deur, maar zeker als personeel, leerlingen en ouders niet expliciet bij de beleidsvorming worden betrokken, is het niet vanzelfsprekend dat zij weten wat het beleid inhoudt. Bijna de helft van het onderwijspersoneel blijkt niet te weten of de school een veiligheidsplan of geweldsprotocol heeft (Van Kessel & Sikkes, 2007). Directies en personeel zitten ook in hun waardering voor het schoolbeleid niet automatisch op een lijn: zo constateren Van Kessel & Sikkes (2007) dat minder dan 10 procent van de directies vindt dat het beleid nog verbeterd moet worden, terwijl daarentegen een kwart van het personeel vindt dat de aandacht voor veiligheid tegenvalt. Ten tweede is het ontwikkelen van veiligheidsbeleid veel gemakkelijker dan het volhouden van de uitvoering in de praktijk (Boersma, 2007; Van Kessel & Sikkes, 2007; Van Dorst e.a., 2008). Het is bijvoorbeeld niet eenvoudig om gedragsregels consequent te gebruiken (Van der Vegt, Den Blanken & Jepma, 2007; Van Kessel & Sikkes, 2007). Hoewel er volgens Kessel & Sikkes (2007) wel verbeteringen zijn in vergelijking met 2003, geven leraren nog lang niet altijd een positief beeld over de uitvoering van beleid (tabel 12.1.2c). Zo is de bereidheid van leraren om incidenten te melden niet gegroeid. Bij directies is de doofpotmentaliteit toegenomen: soms krijgen leraren een spreekverbod na een incident of probeert de directie hen af te houden van aangifte bij de politie, ook na ernstige incidenten.

Ook geeft de directie leraren soms de schuld van incidenten met leerlingen. Ouders zijn doorgaans wel tevreden over het veiligheidsbeleid van scholen, maar in het voortgezet onderwijs zijn ze vaker ontevreden (een kwart van de ouders) dan in het basisonderwijs (Gemmeke, Van Otterloo & Van der Wel, 2007).

Tabel 12.1.2c Percentage leraren basisonderwijs en voortgezet onderwijs die kritisch zijn over de uitvoering van het veiligheidsbeleid van de school (tussen haakjes de percentages uit 2003)

	Basisonderwijs	Voortgezet onderwijs
Gedragsregels worden niet door het hele team gedragen en nageleefd	19 (25)	47 (51)
Opvang door directie na agressie is matig/slecht	11 (11)	15 (21)
Incidenten worden soms niet gemeld bij directie omdat dat geen zin heeft	20 (16)	23 (24)
Directie verdoezelt agressie en geweld uit angst voor naam van de school	15 (11)	27 (24)

Bron: Van Kessel & Sikkes, 2007

Impact Pesten, agressie en andere incidenten hebben ernstige gevolgen voor leerlingen, zoals depressie, eenzaamheid, angst en een slecht zelfbeeld. Die gevolgen zijn ook op de langere termijn nog waarneembaar (Salmivalli, 2005). Voor sommige leerlingen kan pesten een reden zijn om het onderwijs voortijdig te verlaten (Grootscholte & Engelen, 2006). Ook personeelsleden hebben vaak veel tijd nodig om incidenten, zeker fysiek geweld van leerlingen of ouders, te verwerken. Verbetering van schoolbeleid en vooral het consequent uitvoeren van beleidsmaatregelen verdienen dan ook aanhoudend aandacht.

Ook vanuit een geheel ander perspectief is de sociale veiligheid van scholen van groot maatschappelijk belang, namelijk bij het aantrekken van nieuw onderwijspersoneel. Op dit moment noemen jongeren agressie en geweld op scholen als reden om het onderwijs niet in te gaan (Van Kessel & Sikkes, 2007).

12.1.3 Sociale veiligheid in het mbo

Afname van incidenten De Monitor Sociale Veiligheid (Neuvel, 2007a; 2007b; 2007c) is in de mbo-sector in 2006 voor de derde keer afgenomen. Sinds 2002 zijn deelnemers en personeelsleden minder vaak slachtoffer van incidenten en is het veiligheidsgevoel bij beide groepen toegenomen. Toch blijft een groep deelnemers (7,1 procent) en personeelsleden (5,5 procent) zich overwegend onveilig voelen. Deze groep is qua omvang nauwelijks veranderd. Fysiek geweld is afgenomen in de beroepsbegeleidende leerweg, waar deelnemers minder vaak slachtoffer zijn (1,8 procent in 2006 tegen 2,1 procent in 2004), maar voor deelnemers van de beroepsopleidende leerweg geldt juist het tegenovergestelde (3,2 procent in 2006 tegen 2,3 procent in 2004). Van de personeelsleden in het mbo kreeg in 2006 een half procent met fysiek geweld te maken, vergelijkbaar met eerdere metingen.

Aandacht voor uitvoering beleid blijft nodig Volgens Neuvel (2007c) zijn mbo-instellingen in hun beleidsdocumenten meer aandacht aan veiligheid gaan besteden. Driekwart van de instellingen heeft een veiligheidsplan en registreert incidenten. Deelnemers worden echter niet vanzelfsprekend bij het veiligheidsbeleid betrokken; een derde van de instellingen vraagt hun mening niet.

Dat een instelling een veiligheidsbeleid heeft, betekent ook in het mbo nog allerm minst dat op de werkvloer alles verloopt zoals de bedoeling is. Personeel en deelnemers zijn in vergelijking met 2004 bijvoorbeeld minder goed op de hoogte van het bestaan van meldpunten en vertrouwenspersonen in hun instelling. Personeelsleden melden 61 procent van de materiële incidenten die hen overkomen (vandalisme, diefstal) en slechts 23 procent van de psychisch-fysieke incidenten en die percentages zijn lager dan in 2004. Van de deelnemers meldt 45 procent het als ze slachtoffer zijn van materieel geweld en 23 procent meldt psychisch-fysiek geweld, vergelijkbaar met 2004. Als er al gemeld wordt, geven de ontvangers van meldingen de informatie niet altijd door naar een centraal niveau. Hierdoor blijft het voor instellingen zeer lastig een goed beeld van de situatie te krijgen.

Dat een consequente uitvoering van beleid wel degelijk effect heeft, blijkt uit het feit dat deelnemers op instellingen waar weinig toezicht is op het naleven van regels agressiever zijn tegen personeel dan deelnemers op instellingen met veel toezicht. Ook gedragen deelnemers zich beter bij docenten die zelf het goede voorbeeld geven (Neuvel, 2007c).

12.1.4 Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs

Minder klachten De afgelopen jaren steeg het aantal klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs over seksueel misbruik, seksuele intimidatie, psychisch geweld en fysiek geweld steeds, maar in het schooljaar 2006/2007 zijn in vergelijking met vorig jaar minder klachten verwerkt (tabel 12.1.4a). De komende jaren moet duidelijk worden of hier sprake is van een eenmalig fenomeen of van een trend.

Tabel 12.1.4a Afgesloten klachten bij vertrouwensinspecteurs, per categorie

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld	Totaal
2003/2004	29	141	132	143	445
2004/2005	146	231	365	273	1.015
2005/2006	168	282	526	443	1.419
2006/2007	117	253	496	386	1.252

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De daling van het aantal afgesloten klachten betreft alle categorieën, maar is het sterkst in de categorie seksueel misbruik. Dit is overigens de enige categorie waar scholen wettelijk verplicht zijn om contact op te nemen met de vertrouwensinspecteurs (tabel 12.1.4b).

In vergelijking met vorig schooljaar zijn er geen verschillen in de meest genoemde klachten. Wel komen meer klachten dan voorheen uit het primair onderwijs. Bij seksuele intimidatie komt het grootste deel van de klachten uit het primair onderwijs, terwijl tot nu toe de meeste klachten uit het voortgezet onderwijs kwamen. Klachten over psychisch en fysiek geweld kwamen al het meest uit het primair onderwijs, maar het aandeel van deze sector is in vergelijking met vorig jaar gestegen. Voor psychisch geweld komt nu 65 procent van de klachten uit het primair onderwijs, tegen 57 procent vorig jaar. Bij fysiek geweld gaat het om 63 procent nu tegen 50 procent vorig jaar. Mogelijk wijst dit op een verschuiving van de problematiek naar een jongere leeftijdsgroep.

Tabel 12.1.4b Afgesloten klachten 2006/2007 bij vertrouwensinspecteurs (per categorie)

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld
Totaal aantal klachten	117 (afname: 51)	253 (afname: 29)	496 (afname: 30)	386 (afname: 57)
Klachten voornamelijk afkomstig uit:	Voortgezet onderwijs (46% van het totaal)	Primair onderwijs (50% van het totaal)	Primair onderwijs (65% van het totaal)	Primair onderwijs (63% van het totaal)
Meestgenoemde klacht	Aanranding	Ongewenste aanrakingen	Pesten door dreiging met fysiek geweld	Mishandeling
Aantal keren aangifte	66	27	30	94
Aantal veroordelingen	10	3	2	3
Aantal keren onvrijwillig ontslag	16	15	1	-
Aantal keren verwijdering leerling	3	6	10	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Discriminatie en radicalisering De vertrouwensinspecteurs nemen vanaf 2005 meldingen over discriminatie en radicalisering/religieus georiënteerd extremisme in behandeling. In 2006/2007 kwamen 32 meldingen van discriminatie binnen tegen 42 in het jaar ervoor. De meeste meldingen (21) betroffen discriminatie naar ras, tien meldingen gingen over discriminatie naar godsdienst en één melding betrof discriminatie naar seksuele geaardheid. In 2006/2007 kwamen verder drie meldingen van radicalisering binnen bij de vertrouwensinspecteurs, evenveel als in het jaar ervoor. Hierbij ging het onder meer om groepjes extreem rechtse jongeren die spraken over geweld tegen allochtone jongeren en om een leerling die sympathie uitte voor de dader van een schietpartij op een universiteit in de Verenigde Staten. Meldingen over religieus georiënteerd extremisme kregen de vertrouwensinspecteurs in 2006/2007 niet.

12.2 Sociale cohesie

12.2.1 Actief burgerschap en sociale integratie

De sociale samenhang van de samenleving is een belangrijk thema. De maatschappij verandert en de vraag wat dat betekent voor de binding tussen mensen houdt velen bezig. Hoe willen mensen met elkaar samenleven? Hoe te bereiken dat iedereen mee kan doen? En dat ook wil? Wat zijn de geschreven en ongeschreven regels die daarvoor nodig zijn? Dergelijke vragen gaan ook scholen niet voorbij. Ook van het onderwijs wordt een bijdrage gevraagd aan de bevordering van sociale cohesie. Dat is niet verwonderlijk. Binding en samenhang ontstaan immers niet vanzelf. Wat mensen denken en doen draagt daaraan bij – of juist niet.

Door de kennis, houdingen en vaardigheden te bevorderen die bijdragen aan integratie en maatschappelijke betrokkenheid kunnen scholen dus een belangrijke rol spelen. Dat is geen nieuwe taak. Scholen richten zich, behalve op voorbereiding op vervolgonderwijs en beroep, sinds lang op de maatschappelijke vorming en persoonsvorming van jonge mensen. De veranderingen van de afgelopen decennia plaatsen de socialiserende taak van scholen echter opnieuw in het centrum van de belangstelling. Benadrukt wordt dat scholen bijdragen aan de vorming van nieuwe generaties om als verantwoordelijk handelende burgers een plaats in de samenleving te kunnen innemen. De recente wettelijke verankering van de opdracht om 'actief burgerschap en de sociale integratie van leerlingen te bevorderen' heeft het belang daarvan verder onderstreept (zie kader) en vraagt scholen dit onderwijs expliciet uit te werken en zichtbaar te maken. Actief burgerschap verwijst naar de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren, en de sociale integratie naar het ingroeien van mensen in hun (nieuwe) culturele omgeving. In het onderwijs gaat het dan om de bevordering van sociale competenties, om aandacht voor de samenleving, maatschappelijke diversiteit en bevordering van deelname en betrokkenheid en bevordering van basiswaarden en de kennis en vaardigheden die in een democratische samenleving belangrijk zijn.

Het onderwijs:

- a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving;
- b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en;
- c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.

Gewijzigd (1 februari 2006) artikel 8.3 Wet op het primair onderwijs, artikel 17 Wet op het voortgezet onderwijs en artikel 11.3 Wet op de expertisecentra.

Ook in vorige Onderwijsverslagen schonk de inspectie aandacht aan dit thema in het basisonderwijs, vorig jaar kwam voor het eerst het voortgezet onderwijs aan de orde. Ook nu baseert de inspectie zich op informatie van schoolleiders.

Tussen de wettelijke opdracht tot bevordering van burgerschap in 2006 en de hier gepresenteerde gegevens ligt bijna twee jaar, een relatief korte periode.

Hoewel er voldoende tijd was voor een aanzet tot de invulling van burgerschap, zullen de implementatie en ontwikkeling van dat onderwijs vaak meer tijd vragen. Dat doet vermoeden dat deze beschrijving, evenals in eerdere jaren, een momentopname biedt. Op basis daarvan is een tussentijdse beoordeling mogelijk van de voortgang van de realisering van de burgerschapsopdracht en kunnen eventuele knelpunten wordenesignaleerd.

12.2.2 Voorwaarden voor bevordering van burgerschap en integratie

De inspectie gebruikt zeven categorieën om een beeld te krijgen van de invulling die scholen geven aan cohesiebevorderend onderwijs, waarin de voornaamste elementen van de invulling door scholen tot uitdrukking komen. Dat zijn bevordering van sociale vaardigheden, gedrags- en omgangsregels, basiswaarden zoals gelijkwaardigheid en verdraagzaamheid, kennis over democratie en kennismaking met andere culturen, geloven en leefwijzen. Verder kan het gaan om invullingen via godsdienstig of levensbeschouwelijk onderwijs en om scholen die een 'oefenplaats' willen zijn en de 'goede' samenleving dagelijks aan leerlingen willen voorleven (Inspectie van het Onderwijs, 2006f). Scholen streven doorgaans meerdere doelen na en de uitwerking zal in de praktijk ook niet altijd te scheiden zijn.

Burgerschap: sociale vaardigheden, omgangsregels en basiswaarden Als de vormen van cohesiebevorderend onderwijs aan schoolleiders worden voorgelegd met de vraag welke het meest van belang zijn voor leerlingen, verschijnt een top 3 die ook in eerdere jaren naar voren kwam. Het regulier en speciaal basisonderwijs noemen vooral sociale vaardigheden, het aanleren van beleefdheid en fatsoen en het bevorderen van basiswaarden, net als scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, vmbo en havo/vwo (tabel 12.2.2a). Daarnaast is de school belangrijk als plaats voor burgerschap en leerlingen daarmee te laten oefenen. Kennismaking met andere culturen en leren over democratie komen daarna.

Tabel 12.2.2a Belang dat scholen toekennen aan verschillende vormen van maatschappelijke vorming en persoonsvorming (gemiddelde op schaal 1-7)

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	5,7	5,7	6,1	5,9	5,3	6,2	6,2
Beleefdheid en omgangsregels	4,6	4,7	4,9	4,6	4,4	4,8	5,1
Andere culturen	3,0	3,3	3,0	3,3	3,4	2,8	2,9
Basiswaarden	4,7	4,7	4,7	4,7	5,1	5,1	4,7
Godsdienst/levensbeschouwing	3,7	3,5	2,4	3,2	3,2	2,3	2,3
Kennis van democratie	2,6	2,8	2,3	3,3	2,9	2,3	2,5
School is een oefenplaats	4,0	4,0	4,9	4,1	4,1	4,6	4,6

Bron : Inspectie van het Onderwijs, 2008

Meeste scholen hebben visie Er is niet één invulling van cohesiebevorderend onderwijs; bevordering van burgerschap vindt op verschillende manieren plaats. Vaak spelen daarbij de kenmerken van de leerlingbevolking, de situatie waarin leerlingen opgroeien of de mens- en maatschappijvisie van de school een rol. Om burgerschapscompetenties van leerlingen te bevorderen, moeten scholen dus keuzes maken. Dat vraagt een visie op de manier waarop de school dat wil doen en communicatie met partijen binnen en buiten de school. Wat kunnen ouders van de school verwachten? Waarop wil de school leerlingen en ouders aanspreken? En, zo mogelijk nog belangrijker, hoe zorgt de school er voor dat alle leerkrachten die visie ondersteunen en uitdragen? Een uitgewerkte visie op burgerschap is, kortom, een centrale voorwaarde voor succesvolle bevordering van burgerschap.

Verreweg de meeste scholen geven aan een visie te hebben. Voor zo'n 10 tot 20 procent is dat niet het geval (tabel 12.2.2b). Hoewel dat niet betekent dat activiteiten achterwege blijven, zal op deze scholen doorgaans nog weinig sprake zijn van doelgericht, stelselmatig vormgegeven burgerschapsonderwijs. Wel gaan de ontwikkelingen de goede kant op en laat vergelijking met eerdere rapportages van de inspectie zien dat steeds meer scholen een visie hebben. De meeste scholen hebben die visie ook beschreven in het schoolplan, de schoolgids, een visiedocument of combinaties daarvan (niet in tabel).

Tabel 12.2.2b Percentage scholen met een visie op bevordering van integratie en samenhang in de samenleving

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
School heeft geen visie	16	20	7	9	14	24	18
School heeft visie	85	80	93	91	86	76	82

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Uitwerking visie Het percentage scholen dat de visie op burgerschap verder heeft uitgewerkt, veranderde niet veel. Ook nu zegt één op de vier basisscholen de visie op burgerschap niet te hebben uitgewerkt. In het voortgezet onderwijs gaat het, afhankelijk van de sector, om 10 tot 20 procent van de scholen (niet in tabel). De visie van deze scholen komt doorgaans neer op nog zeer globale aanduidingen, zoals 'voorbereiding op de multiculturele samenleving'. Een gerichte uitwerking van wat dat bijvoorbeeld betekent voor het onderwijs in een bepaald jaar of vormingsgebied ontbreekt echter. Het cohesiebevorderende onderwijs zal dus vaak nog weinig planmatig zijn.

Wel visie, maar globaal Ook als scholen over een meer uitgewerkte visie beschikken, heeft die vaak nog een algemeen karakter. Circa 80 procent van de scholen in alle sectoren heeft een algemene visie. Ongeveer een vijfde van de scholen heeft daarnaast of in plaats daarvan uitwerkingen per vak of vormingsgebied en/of per groep of leerjaar.

In het voortgezet onderwijs is ook sprake van uitwerkingen per schooltype (tabel 12.2.2c). Als de verschillende uitwerkingen van de visie echter in onderlinge samenhang worden gezien (niet in tabel) beschikt circa de helft van de scholen in alle sectoren alleen over een in algemene termen beschreven visie.

Tabel 12.2.2c Percentage scholen met een uitgewerkte visie op bevordering van integratie en samenhang in de samenleving, uitgesplitst naar mate van uitwerking*

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Visie (ook) uitgewerkt in algemene beschrijving	87	87	84	80	84	81	86
Visie (ook) uitgewerkt per afdeling/schooltype	4	3	26	30	23	26	27
Visie (ook) uitgewerkt per vak/vormingsgebied	22	24	24	14	21	23	23
Visie (ook) uitgewerkt per groep/leerjaar	18	11	20	17	14	10	23

*) Tabel betreft alleen scholen met uitgewerkte visie; meerdere typen beschrijvingen per school mogelijk.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Ook de inhoud van de visies laat zien dat de gedachtevorming rond burgerschap verdere ontwikkeling vraagt. Vaak verwijst de visie naar de missie van de school of bestaat deze uit weinig informatieve passages, zoals 'Wij respecteren elkaar zoals we zijn' of 'Wij zijn de poort naar de maatschappij'. Andere visies omschrijven activiteiten die de school al verricht, al dan niet aangevuld met nieuwe voornemens. Van een uitwerking van waar het, volgens de school, bij burgerschap om gaat en hoe men daarmee om wil gaan, is veel minder sprake. Wanneer de inhoudelijke uitwerkingen in visies echter in kaart worden gebracht, blijken de gebruikte formuleringen vaak het accent te leggen op elementaire waarden voor mens of samenleving. In de tweede plaats wordt vaak verwezen naar sociale competenties of voorbereiding op de samenleving. Ook de visies van scholen voor voortgezet onderwijs verwijzen vaak naar basiswaarden, evenals naar voorbereiding op de samenleving. Hoewel schoolleiders in het voortgezet onderwijs aangeven sociale competenties belangrijk te vinden, noemen ze dit element in hun visies echter minder vaak als zodanig.

Visieontwikkeling Tabel 12.2.2c laat zien dat er ook scholen zijn die gericht nadenken over de uitwerking die men aan bevordering van burgerschap en integratie wil geven. Voorbeelden daarvan zijn scholen die studiedagen voor leraren organiseren, zich bezinnen op de burgerschapscompetenties die de school bij leerlingen wil ontwikkelen of werken aan vergroting van de deskundigheid van team of schoolleiding. Vaak laten scholen zich bijstaan door externe deskundigen, via onderwijsbegeleidingsdiensten, landelijke pedagogische centra of gespecialiseerde instituten. Zulke ontwikkeltrajecten monden veelal uit in doordachte visies, die een verbinding leggen tussen de waarden en algemene doelen die de school wil nastreven, de vertaling naar specifiek benoemde competenties voor leerlingen en concrete activiteiten om die te realiseren.

Het opnemen van burgerschap als aandachtspunt in het schoolbeleid, het opstellen van een visiedocument of de start van langere ontwikkel- en begeleidingstrajecten zijn eveneens voorbeelden van gerichte investeringen in de uitwerking van scholen aan bevordering van burgerschap en integratie.

12.2.3 Bevordering van burgerschap en integratie in de praktijk

Meer scholen hebben doelen Een indicatie voor de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs is ook de mate waarin scholen toewerken naar duidelijk omschreven doelen. Zo draagt het benoemen van leerdoelen per leerjaar bij aan afstemming van het onderwijsaanbod gedurende de schoolloopbaan en aan het planmatig aanbrengen van competenties. Maar ook het omgekeerde is het geval: zonder doelen die van jaar tot jaar richting geven aan het onderwijs, is het doorgaans lastig een samenhangend programma te realiseren.

De tabellen 12.2.3a, 3b en 3c laten zien dat de meeste scholen zo ver nog niet zijn: het merendeel zegt geen doelen te stellen of alleen met algemene doelen te werken, die geformuleerd zijn op het niveau van school of afdeling. Maar er is ook een substantiële groep scholen, het meest in het basisonderwijs, die met verder uitgewerkte doelen voor groepen of leerjaren werkt. Per leerling geformuleerde doelen komen weinig voor, nog het meest in het vmbo. Het beeld is overigens gunstiger dan uit deze tabellen blijkt. Vergelijking met een jaar geleden laat zien dat er een verschuiving is van scholen die zonder of alleen met globale doelen werken, naar een situatie van per groep of leerjaar geformuleerde doelen. Zo'n tendens is zowel in het basisonderwijs als onder vmbo- en havo/vwo-scholen zichtbaar (voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs, zie bijlage I).

Naast godsdienst en levensbeschouwing zijn het vooral kennis over democratie en aandacht voor andere culturen, waar scholen met doelen per groep of leerjaar werken. In het basisonderwijs is dat ook voor sociale vaardigheden het geval. Vmbo-scholen kiezen, in vergelijking met andere sectoren, voor dat laatste onderwerp vaker doelen per leerling. De aandacht die daaruit blijkt voor democratie en andere culturen is vooral in het vmbo, maar ook in het basisonderwijs en op havo/vwo-scholen, aanmerkelijk hoger dan een jaar na invoering van de burgerschapsopdracht. Scholen kennen dus niet alleen de opdracht om burgerschap te bevorderen, maar geven die ook plaats in de ontwikkeling van het onderwijs. Voor het leren van omgangsregels en sociale vaardigheden, maar ook ten aanzien van bevordering van basiswaarden, hanteren veel scholen alleen globale doelen. Of er zijn in het geheel geen doelen geformuleerd. Ook het voorleven van burgerschap gebeurt in de meeste gevallen zonder of op basis van globaal benoemde onderwijsdoelen (tabel 12.2.3a, 12.2.3b en 12.2.3c).

Tabel 12.2.3a Percentage basisscholen dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	4	44	45	7
Beleefdheid en omgangsregels	13	59	23	5
Andere culturen	7	47	44	2
Basiswaarden	9	60	28	3
Godsdienst/levensbeschouwing	8	48	42	3
Kennis van democratie	12	46	40	3
School is oefenplaats	27	50	19	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel 12.2.3b Percentage vmbo-scholen dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	7	62	15	15
Beleefdheid en omgangsregels	17	61	12	10
Andere culturen	8	44	44	3
Basiswaarden	13	54	18	15
Godsdienst/levensbeschouwing	16	30	51	3
Kennis van democratie	9	40	43	8
School is oefenplaats	27	52	14	7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel 12.2.3c Percentage havo/vwo-scholen dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	7	66	18	9
Beleefdheid en omgangsregels	19	67	6	7
Andere culturen	12	44	42	2
Basiswaarden	8	71	15	6
Godsdienst/levensbeschouwing	8	45	41	7
Kennis van democratie	7	46	44	4
School is oefenplaats	35	52	6	7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Aandacht voor burgerschap In het vorige Onderwijsverslag kwam naar voren dat de meeste scholen wel enige aandacht besteden aan de verschillende vormen van cohesiebevorderend onderwijs. Uitzonderingen daarop waren 'geen noemenswaardige aandacht' voor democratie in de onderbouw van het basisonderwijs en in het speciaal onderwijs en basiswaarden en aandacht voor andere culturen op havo/vwo-scholen. Tabel 12.2.3d laat zien op hoeveel scholen vormen van cohesiebevorderend onderwijs hooguit enkele keren per jaar of minder vaak aan de orde komen. Hogere percentages wijzen dus aan waar nog weinig aandacht is. Het blijkt dat kennis van democratie en andere culturen op relatief veel scholen, naar verhouding, weinig aan bod komt. Scholen geven daarentegen aan wekelijks aandacht te besteden aan de bevordering van sociale vaardigheden, omgangsregels of basiswaarden (niet in tabel). Dit is in alle sectoren het geval.

Tabel 12.2.3d Percentage scholen dat 'enkele keren per jaar' of minder vaak aandacht geeft aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	2	4	0	3	12	0	3
Beleefdheid en omgangsgeregels	1	4	0	5	16	1	5
Andere culturen	26	21	23	26	30	30	33
Basiswaarden	2	6	3	12	18	1	0
Godsdienst/levensbeschouwing	15	17	38	33	18	38	36
Kennis van democratie	40	52	58	33	35	63	49
School is een oefenplaats	7	11	1	15	16	10	5

Bron : Inspectie van het Onderwijs, 2007

Gebruik lesmateriaal toegenomen Het gebruik van lesmateriaal geeft ook een beeld van de ontwikkeling van cohesiebevorderend onderwijs. Een deel van de scholen gebruikt geen apart lesmateriaal (tabel 12.2.3e), maar vergeleken met vorig jaar is hun aantal over de hele linie aanzienlijk lager. Als burgerschapsonderwijs (waarbij inzet van materiaal minder voor de hand ligt) buiten beschouwing blijft, zegt zo'n 10 tot 30 procent van de scholen geen materialen te gebruiken. Naast de al genoemde categorieën zetten scholen ook bij het bevorderen van basiswaarden naar verhouding vaak geen lesmateriaal in. Uitwerkingen van burgerschap waarbij scholen meestal wel materiaal gebruiken, zijn het aanleren van sociale vaardigheden, leren over andere culturen en (uitgezonderd het speciaal onderwijs) kennis over de democratie. Dit patroon sluit aan bij het beeld uit eerdere metingen.

Tabel 12.2.3e Percentage scholen dat geen gebruik maakt van apart lesmateriaal voor aandacht verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	8	3	0	13	15	0	0
Beleefdheid en om- gangsregels	31	31	10	53	54	24	28
Andere culturen	7	9	10	7	12	26	18
Basiswaarden	28	24	18	27	44	29	21
Godsdienst/levensbe- schouwing	6	11	16	9	10	30	23
Kennis van democratie	9	24	14	4	10	33	28
School is een oefen- plaats	61	51	32	69	76	53	46

Bron : Inspectie van het Onderwijs, 2007

Belemmeringen Globaal genomen meldt zo'n 80 procent van de scholen in het regulier basisonderwijs en voortgezet onderwijs dat van belemmeringen bij bevordering van integratie, burgerschap en sociale cohesie geen sprake is. Daarentegen ervaart 15 procent van de havo/vwo-scholen en ruim 20 procent van de vmbo- en basisscholen wel belemmeringen (tabel 12.2.3f). In het speciaal onderwijs meldt zelfs zo'n 40 procent van de scholen met belemmeringen te maken te hebben. Afgezien van enige fluctuatie is dat overwegend hetzelfde beeld als vorig jaar. Hoewel de verdere ontwikkeling van burgerschapsonderwijs niet meer problemen aan de oppervlakte brengt, neemt het aantal scholen dat problemen ervaart ook niet af. De problemen blijven ook ongeveer gelijk. Zowel gebrek aan tijd, geschikt lesmateriaal en onvoldoende deskundigheid van leraren (met name in het voortgezet onderwijs) stellen scholen naar eigen zeggen voor problemen. Basisscholen noemen daarnaast ook de aansluiting tussen school en thuis en het zoeken naar goede manieren om burgerschap in te vullen.

Tabel 12.2.3f Percentage scholen dat belemmeringen ondervindt bij vormgeven van cohesiebevorderend onderwijs

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
School ondervindt belemmeringen	24	37	37	21	15	44	44

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

12.2.4 Bevordering van burgerschap en integratie: verdere ontwikkeling nodig

Op weg... Opvoeding en vorming behoren tot de klassieke taak van de school. De wettelijke opdracht tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' die sinds 2006 in de sectorwetten is opgenomen, onderstreept die socialiseringsfunctie van onderwijs. Vorig jaar gaf de inspectie een beeld van de invulling die scholen na ruim een half jaar aan hun opdracht gaven, nu is de situatie een jaar nadien in kaart gebracht. Het beeld dat naar voren komt, lijkt veel op dat uit de afgelopen periode.

De inspectie constateerde eerder dat scholen een goede uitgangspositie hebben om de opdracht tot bevordering van burgerschap in te vullen. Scholen zijn zich van die opdracht bewust, zien daar een taak en vinden het bevorderen van uiteenlopende aspecten van burgerschap belangrijk. Dat is nog steeds het geval.

Daarnaast wees de inspectie op het belang van een visie op de invulling van de opdracht en van concretisering daarvan in een planmatige aanpak en concrete doelen. Een jaar later is op deze punten voortgang geboekt. Eind 2007 is het aantal scholen dat zegt een verder uitgewerkte visie te hebben, toegenomen. Ook werken scholen vaker met meer concrete doelen. Ze zeggen bovendien vaker aandacht te geven aan de verschillende onderdelen van cohesiebevorderend onderwijs en vaker lesmateriaal te gebruiken.

...maar verdere ontwikkeling nodig Scholen zijn dus op de goede weg, maar eerder gesignaleerde punten zijn onverminderd van belang. Niet alleen bleef ongeveer een op de vijf scholen belemmeringen ervaren, maar ook vragen de ontwikkeling van een visie en een planmatige uitwerking van het onderwijs nog steeds nadrukkelijk aandacht. Veel scholen hebben slechts een algemene visie, in het geheel geen visie of hebben hun visie niet uitgewerkt in een planmatig aanbod met concrete doelen of competenties. De inspectie vraagt dan ook nogmaals aandacht voor uitwerking van de manier waarop scholen invulling willen geven aan bevordering van actief burgerschap en sociale integratie. Een visie, formulering van doelen en een planmatig onderwijsaanbod zijn noodzakelijk voor succesvolle bevordering van de competenties die de integratie van leerlingen in de samenleving ten goede komen. De inspectie heeft deze elementen – een visie, een planmatig uitgewerkt aanbod en de verantwoording daarvan – met ingang van 2008 toegevoegd aan de criteria voor de beoordeling van de kwaliteit van burgerschapsonderwijs (zie Herziening normering Toezichtkader Actief burgerschap en sociale integratie. Staatscourant, 30 januari 2008, nr 21).

Inzicht in effectiviteit en ontsluiting van kennis Daarnaast herhaalt de inspectie haar pleidooi voor het vergroten van kennis over effectieve benaderingen en methoden (Inspectie van het Onderwijs, 2006e). Een goede ontsluiting van beschikbare lesmaterialen en het vergroten van kennis over de bruikbaarheid en effectiviteit ervan, zijn onverminderd van belang. Er zijn verschillende initiatieven om te voorzien in kennis over effecten van burgerschapsonderwijs en ontwikkeling van onderwijsvormen en materialen, maar er is vooralsnog weinig empirische kennis over effecten en effectiviteit. In een tussentijdse balans van de bijdrage van onderwijs aan de sociale binding in de maatschappij signaleert ook de Onderwijsraad (2007) dat de experimenteerfase voldoende doorlopen is en dat nu evaluatie van activiteiten en materialen op uitvoerbaarheid, kosten en effectiviteit geboden is. Zo bepleit de Onderwijsraad onder meer aandacht voor wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van burgerschapsactiviteiten. Ook de inspectie herhaalt de eerdere opmerkingen over het belang van bevordering van ontwikkelwerk en evaluatieonderzoek.

Wat kunnen scholen en besturen doen? Om de opdracht tot bevordering van burgerschap tot een succes te maken, spelen scholen een cruciale rol. Voor schoolbesturen betekent dit het agenderen van het thema, het stimuleren van visieontwikkeling en de invulling van de rol die van scholen wordt gevraagd. Zeker waar uitwerking van de burgerschapsopdracht nog weinig aandacht kreeg of de invulling beperkt is, is een actieve stimulerende dan wel sturende rol van het bestuur geboden. Van schoolleiders wordt gevraagd de ontwikkeling van een planmatige aanpak en een concreet en samenhangend aanbod te bevorderen, op basis van doelen die de school wil realiseren. Voor docenten en schoolleiders is het belangrijk om, samen met ouders en leerlingen, een gezamenlijke visie op burgerschap te ontwikkelen, die te vertalen in onderwijsactiviteiten en vorm te geven in de dagelijkse schoolpraktijk.

Wat kunnen ondersteuningsinstellingen, hogescholen en universiteiten doen? Via inbreng van expertise en begeleiding van ontwikkelactiviteiten hebben onderwijsondersteunende organisaties een belangrijke rol. Invulling van een effectief aanbod voor bevordering van burgerschap vraagt kennis en expertise die scholen niet altijd hebben of kunnen vrijmaken. Door overdracht van kennis en uitwisseling van succesvolle methoden kunnen begeleidingsdiensten en kennisinstituten ook een belangrijke bijdrage leveren. Ook bevordering van competenties van leerkrachten is van belang. De ontwikkeling van effectieve werkvormen en lesmaterialen, de ontwikkeling van materialen voor evaluatie van competenties van leerlingen en onderzoek naar de effectiviteit van scholen ten aanzien van bevordering van cohesie vragen bovendien aparte aandacht, zowel op korte als lange termijn.

Wat kunnen overheden doen? Overheden kunnen bijdragen aan de optimalisering van de condities waaronder scholen aan de bevordering van actief burgerschap en sociale integratie werken. Voor lokale overheden betreft dit stimulering van scholen om de burgerschapsopdracht op te pakken, agendering en afstemming via het overleg tussen schoolbesturen en gemeente en in voorkomende gevallen coördinatie en ondersteunend beleid. De centrale overheid kan belangrijke bijdragen leveren door aandacht te blijven vragen voor de burgerschapsopdracht en de randvoorwaarden te bevorderen die voor succesvolle realisering noodzakelijk zijn. Dit betreft het verkrijgen van inzicht in effecten en effectiviteit van burgerschapsonderwijs, het ontsluiten van dergelijke 'what works' kennis en de ontwikkeling van onderwijs- en evaluatiemateriaal.

Bijlage I

Percentage scholen speciaal (basis)onderwijs dat doelen stelt ter bevordering van integratie en samenhang

Tabel Ia Percentage scholen voor speciaal basisonderwijs dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	0	38	35	27
Beleefdheid en omgangsregels	9	59	17	16
Andere culturen	11	50	32	6
Basiswaarden	11	53	24	11
Godsdienst/levensbeschouwing	9	53	37	3
Kennis van democratie	21	45	24	10
School is oefenplaats	23	51	14	13

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel Ib Percentage scholen voor speciaal onderwijs dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	1	23	19	57
Beleefdheid en omgangsregels	3	48	14	34
Andere culturen	17	43	33	7
Basiswaarden	6	47	24	23
Godsdienst/levensbeschouwing	20	46	26	9
Kennis van democratie	27	41	24	7
School is oefenplaats	20	48	13	19

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Tabel 1c Percentage scholen voor voortgezet speciaal onderwijs dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van integratie en samenhang

	geen doelen	globale doelen	doelen per leerjaar	doelen per leerling
Sociale vaardigheden	0	34	10	56
Beleefdheid en omgangsregels	3	51	5	41
Andere culturen	10	52	31	8
Basiswaarden	3	57	28	13
Godsdienst/ levensbeschouwing	10	47	41	3
Kennis van democratie	21	33	44	3
School is oefenplaats	8	51	13	28

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

HOOFDSTUK 13

HET PERSONEELSBELEID IN HET BASISONDERWIJS EN VOORTGEZET ONDERWIJS

13 Het personeelsbeleid in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs

Samenvatting

De kwaliteit van de leraar staat maatschappelijk volop in de belangstelling, onder meer door de zorgen om het naderende lerarentekort en de kwaliteit van het onderwijs. In een risico-index zijn verschillende personele risico's samengevat, zoals ziekteverzuim, percentage onbevoegde leraren en openstaande vacatures. Kleine scholen en scholen met veel allochtone leerlingen hebben de meeste personele risico's, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs. In het voortgezet onderwijs hebben scholen in de vier grote steden en vmbo-scholen verhoudingsgewijs veel risico's. Scholen met personele risico's hebben, vaker dan andere scholen, ook risico's die de schoolloopbaan van leerlingen bedreigen, zoals lage prestaties, veel zittenblijvers of veel voortijdig schoolverlaters. Ook de kwaliteit van het onderwijs schiet op deze scholen vaak tekort.

Kwaliteit leraar De kwaliteit van de leraar staat volop in de belangstelling. In september 2007 bracht de commissie Rinnooy Kan een rapport uit met adviezen over het tegengaan van het lerarentekort en het vergroten van de waardering voor het beroep van leraar (Commissie Leraren, 2007). De minister heeft de adviezen grotendeels overgenomen in het Actieplan LeerKracht van Nederland (OCW, 2007a). Dat aandacht voor deze problematiek nodig is, blijkt ook uit een onderzoek onder ouders en burgers. Ouders noemen het lerarentekort, de lesuitval en de kwaliteit van leraren als belangrijke zorgpunten voor de kwaliteit van het onderwijs (Gemmeke, Van Otterlo & Van der Wel, 2007). McKinsey & Company (2007) concluderen op basis van een internationale vergelijking van onderwijssystemen dat de kwaliteit van het onderwijs voornamelijk afhangt van de kwaliteit van de leraar: leerlingen kunnen bij zwakke leraren een enorme achterstand (meer dan 50 procentielpunten in drie jaar) oplopen, in vergelijking met leerlingen die les krijgen van goede leraren.

Personeelsrisico's Goede leraren zijn dus bepalend voor de kwaliteit van het onderwijs en voor resultaten van leerlingen. Leerlingen hebben belang bij goed gekwalificeerde leraren en een stabiel personeelsteam. Lesuitval, vertrek van leraren, openstaande vacatures en minder gekwalificeerde leraren vormen een risico voor het onderwijs. Door het dreigende personeelstekort zal de druk op de kwaliteit van leraren alleen maar toenemen.

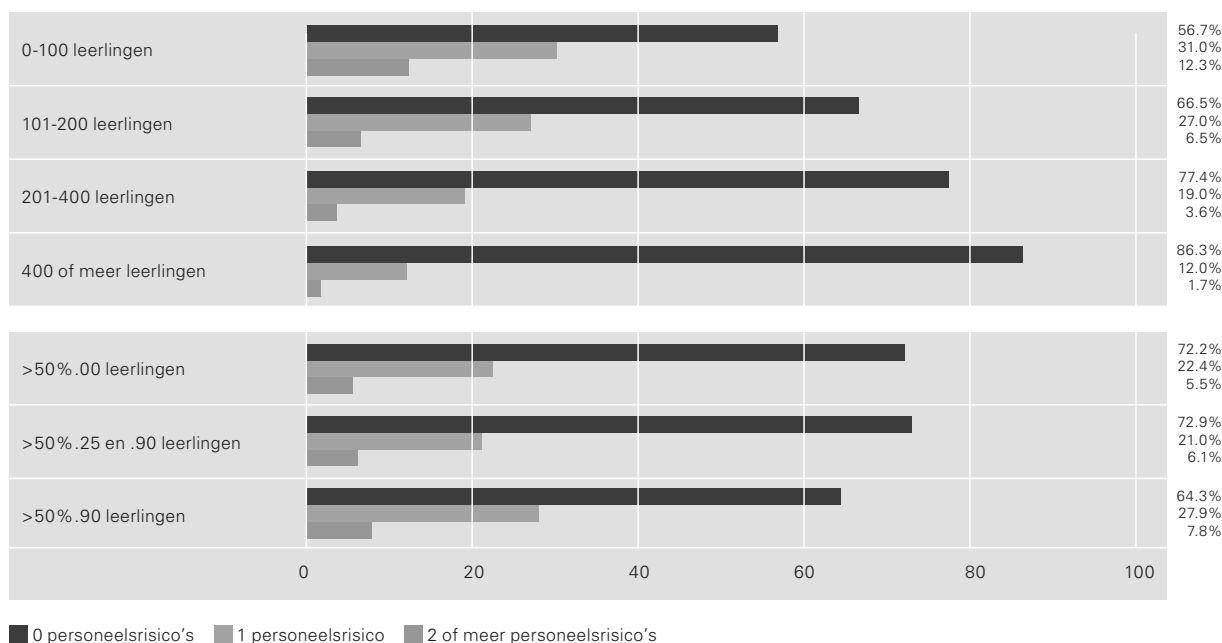
Bevoegdheden Er zijn momenteel onvoldoende bekwame leraren. In het voortgezet onderwijs wordt 11 procent van de lessen door onbevoegde leraren gegeven en 16 procent door onderbevoegde leraren. Zij hebben wel een onderwijsbevoegheid, maar niet voor het vak dat ze geven (OCW, 2007a). Dit komt relatief vaak voor in het vmbo, het onderwijs waar toch al veel zorgen over zijn (OCW, 2007e). Het aantal geschiktheidsverklaringen voor zij-instromers is het afgelopen jaar sterk afgenomen. Per 1 augustus 2006 zijn de gelden voor de regeling voor zijinstroom als onderdeel van

professionaliseringsmiddelen toegevoegd aan de lumpsum (OCW, 2007e). Scholen moeten daardoor de opleiding voor zij-instromers uit hun eigen, algemene opleidingsbudget financieren.

Ziekte en vertrek Uit vragenlijstgegevens van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat gemiddeld 6 procent van de leraren in het basisonderwijs langer dan een maand ziek is, met uitschieters naar 16 procent. In het voortgezet onderwijs ligt het gemiddelde eveneens op 6 procent (Inspectie van het Onderwijs, 2008g). Het afgelopen schooljaar vertrok per basisschool gemiddeld 5,5 procent van de leraren. Dit percentage loopt op sommige scholen op tot 15 procent of meer. In het voortgezet onderwijs vertrok gemiddeld 7 procent van de leraren van de school waar ze werkzaam waren, waarbij het percentage kan oplopen tot 10 procent of meer (Inspectie van het Onderwijs, 2008g).

Risico's ongelijk verspreid over scholen De inspectie heeft op basis van vragenlijstgegevens een maat voor personeelsrisico's samengesteld. Deze bestaat uit het percentage leraren dat van school vertrekt, openstaande vacatures, het percentage onbevoegde leraren en het ziekteverzuim (Inspectie van het Onderwijs, 2008g). De maat is in verband gebracht met risico's voor de schoolloopbaan van leerlingen, het onderwijsleerproces en de context van de school (figuren 13a-13e).

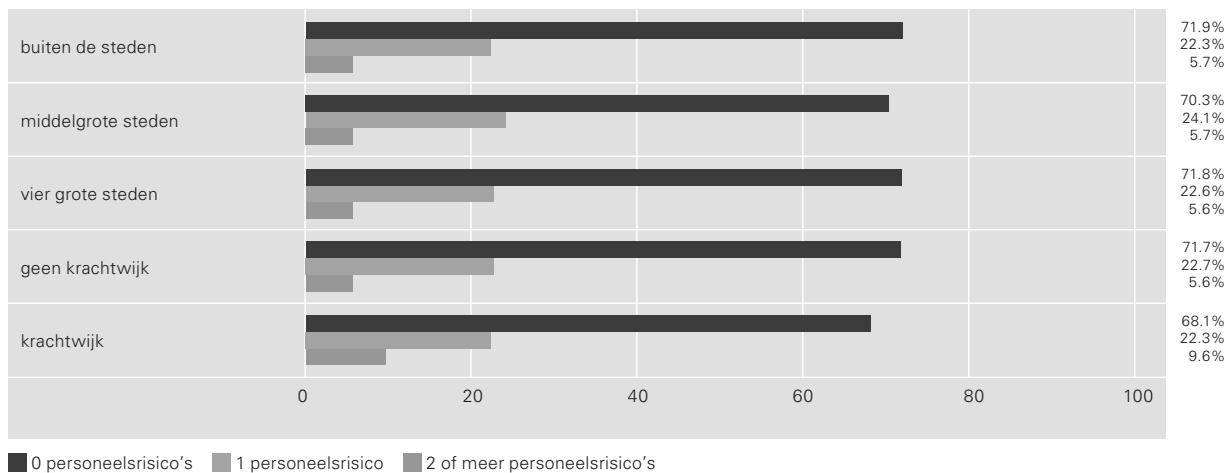
Figuur 13a Percentage basisscholen (n=6.500) met één of meer personeelsrisico's, naar aantal leerlingen en samenstelling leerlingpopulatie



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De meeste personeelsrisico's komen voor op kleinere scholen, dat wil zeggen in scholen tot tweehonderd leerlingen. Ook zijn er meer personeelsrisico's op scholen met relatief veel allochtone leerlingen.

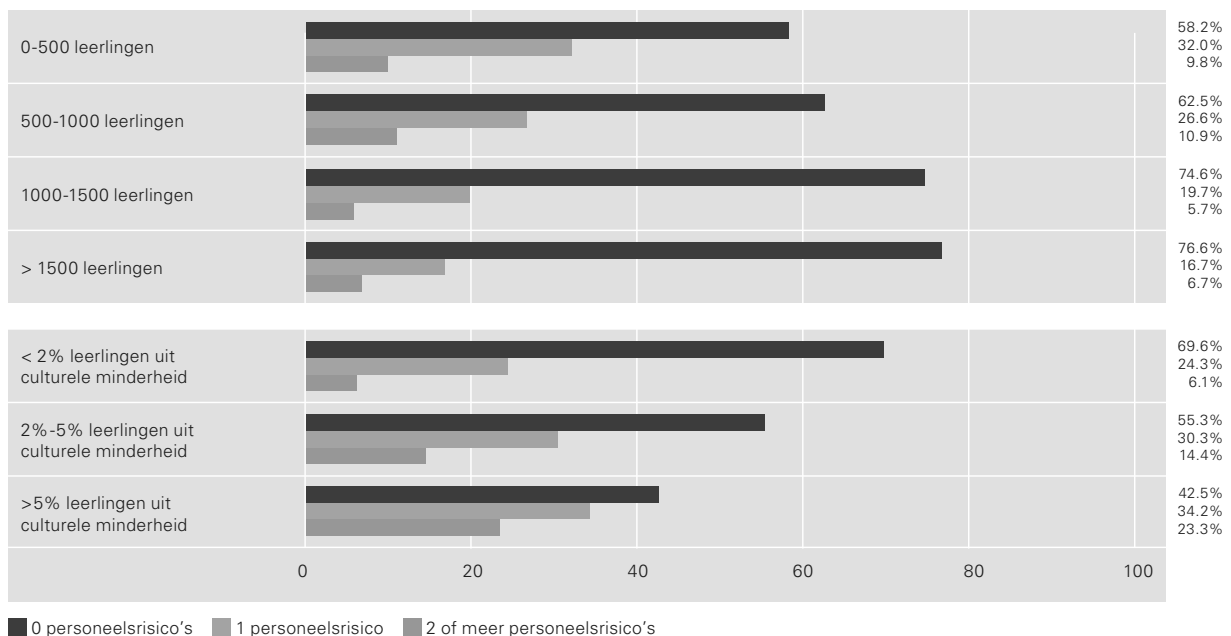
Figuur 13b Percentage basisscholen (n=6.500) met één of meer personeelsrisico's, naar wijk/stad



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Voor personele risico's maakt het bij basisscholen nauwelijks uit of de school in één van de vier grote steden gevestigd is of buiten de steden. Wel zijn er iets meer personeelsrisico's in de wijken die door minister Vogelaar als achterstandswijk zijn aangewezen.

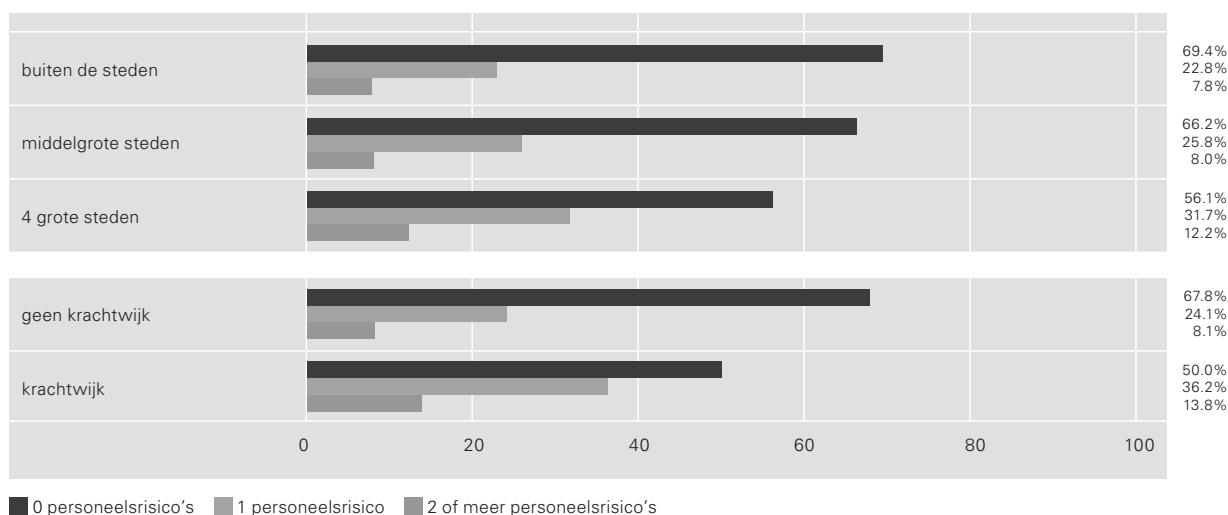
Figuur 13c Percentage scholen voor voortgezet onderwijs (n=1.046) met één of meer personeelsrisico's, naar aantal leerlingen en samenstelling leerlingpopulatie



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Net als in het basisonderwijs hebben kleinere scholen in het voortgezet onderwijs vaker met personeelsrisico's te maken. Scholen met veel allochtone leerlingen hebben eveneens meer risico's op personeelsgebied.

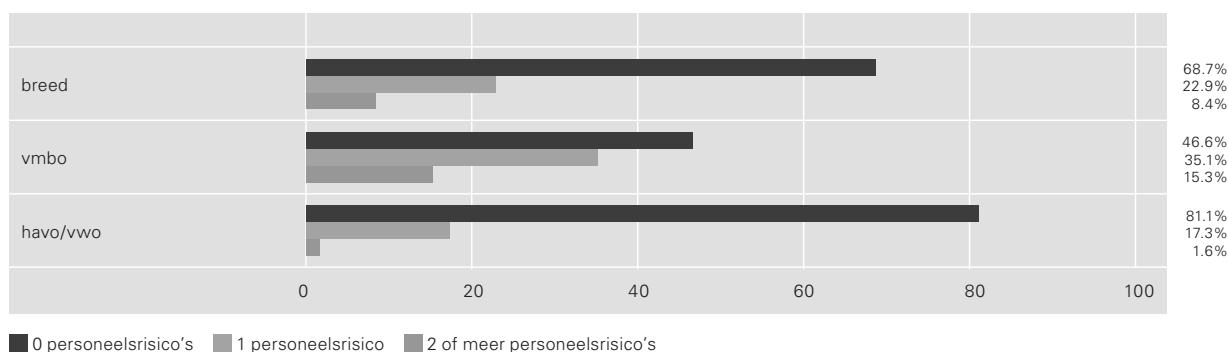
Figuur 13d Percentage scholen voor voortgezet onderwijs (n=1046) met één of meer personeelsrisico's, naar wijk/stad



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

In het voortgezet onderwijs zijn duidelijke verschillen tussen scholen in de vier grote steden en/of de overige steden. In de vier grote steden worden scholen vaker geconfronteerd met personele risico's. Dit geldt ook voor scholen die gevestigd zijn in Vogelaarwijken.

Figuur 13e Percentage scholen voor voortgezet onderwijs (n=1046) met één of meer personeelsrisico's, naar opleiding



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Tot slot is te zien dat het vmbo duidelijk meer personele risico's heeft dan andere schoolsoorten in het voortgezet onderwijs.

Personeelsrisico's en schoolloopbaan Scholen met personele risico's hebben meer risico's in de schoolloopbaan van leerlingen (zoals onvoldoende resultaten van leerlingen, veel doubleren). Ze zijn bovendien ook minder goed door de inspectie beoordeeld op de kwaliteit van hun onderwijsleerproces. In het voortgezet onderwijs blijven op scholen met personele risico's vooral de kwaliteit van instructie, het toetsen van leerlingprestaties en de onderwijstijd achter. In het basisonderwijs gaat het om de onderwijstijd, het leerstofaanbod en de leerlingenzorg.

Adequaat personeelsbeleid Er bestaat een verband tussen personele risico's, de kwaliteit van het onderwijs en de schoolloopbaan van leerlingen. Hoewel zo'n verband niets zegt over oorzaken en gevolgen, is duidelijk dat personele risico's aangepakt kunnen en moeten worden met een adequaat personeelsbeleid. Het personeelsbeleid is, mede onder invloed van de krapte op de arbeidsmarkt voor leraren, meer en meer een belangrijke kwaliteitsfactor geworden. Scholen waar de kwaliteit van het onderwijs achterblijft, hebben steeds meer moeite om aan goed personeel te komen en om het ziekteverzuim in te dammen. Datzelfde geldt voor scholen met veel allochtone leerlingen en scholen in de vier grote steden of Vogelaarwijken.

HOOFDSTUK 14

NALEVING VAN DE ONDERWIJSTIJD

14.1	Primair onderwijs	242
14.2	Voortgezet onderwijs	244
14.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	246

14 Naleving van de onderwijstijd

Samenvatting

Onderwijstijd primair onderwijs Basisscholen hebben meer vrijheid gekregen in het vaststellen van hun onderwijstijden, maar ze moeten er wel voor zorgen dat leerlingen over acht schooljaren minimaal 7.520 uren les krijgen. Een stapsgewijze verandering van de onderwijstijden is nodig om aan die norm te blijven voldoen, al geven ouders soms de voorkeur aan het direct gelijktrekken van de uren in de onder- en bovenbouw. Maximaal zeven keer per jaar mogen scholen een vierdaagse schoolweek inroosteren. Deze regeling zorgt soms voor roostertechnische problemen.

Onderwijstijd voortgezet onderwijs In 2006 werd uit onderzoek van de inspectie duidelijk dat veel scholen voor voortgezet onderwijs problemen hadden met het programmeren en vooral het feitelijk realiseren van de onderwijstijd. Onderzoek in 2007 wees uit dat slechts een op de vijf scholen voldoende tijd programmeert, terwijl slechts een op de vijftien scholen in de praktijk voldoende tijd realiseert. Bij een op de acht scholen was de onderwijstijd zo ver onder de norm, dat een sanctietraject is ingezet met terugvordering van de bekostiging. Alle scholen die onvoldoende tijd programmeren of realiseren staan onder verscherpt toezicht. Scholen die hun gerealiseerde tijd niet konden verantwoorden, bijna de helft van het totaal, moeten aantonen dat hun registratie in orde is.

Onderwijstijd beroepsonderwijs en volwasseneneducatie Aan het einde van het schooljaar 2006/2007 controleerde de inspectie de verplichte onderwijstijd van 850 klokuren les- of stagetijd per jaar bij 120 opleidingen. Een kwart van de opleidingen gaf te weinig uren. Vergeleken met een jaar eerder waren er nauwelijks verbeteringen. Na een korte hersteltijd tot het eind van het schooljaar zat uiteindelijk 8 procent van de opleidingen onder de norm. Voor deze opleidingen is een sanctietraject gestart.

14.1 Primair onderwijs

Al geruime tijd vragen basisscholen meer ruimte om de onderwijstijden vast te stellen. Vanaf 1 augustus 2006 is de wetgeving voor het primair onderwijs hierop aangepast. Tegelijkertijd is ook de medezeggenschapsregeling op dit punt veranderd. De nieuwe regeling beoogt scholen meer ruimte te bieden bij de verdeling van het aantal uren per leerjaar in de onder- en bovenbouw.

Minimum 7.520 uren les Het voorschrift dat scholen niet langer dan 5,5 uur per dag les mogen geven, is vervallen. Scholen moeten wel blijven zorgen voor een evenwichtige verdeling van activiteiten. Verder is de verplichte verdeling van het aantal lessen in de onder- en bovenbouw opgeheven. Het uitgangspunt is nu dat ieder kind over acht schooljaren minimaal 7.520 uren onderwijstijd krijgt aangeboden.

Een school voldoet aan de minimumeis als zij kan aantonen dat elke leerling na vier schooljaren ten minste 3.520 uur onderwijs heeft gehad, in de vier daaropvolgende schooljaren ten minste 3.760 uur en over de acht schooljaren gezamenlijk ten minste 7.520 uur. De school kan bijvoorbeeld alle groepen hetzelfde aantal uren onderwijs per jaar geven (940 uur), maar kan er ook voor kiezen het aantal uren in de onder- en bovenbouw van elkaar te laten verschillen.

Problemen bij vierdaagse schoolweken Voor de groepen 3 tot en met 8 mogen scholen maximaal zeven keer per jaar een vierdaagse schoolweek inroosteren. Deze schoolweken komen boven op de weken die al vierdaags zijn, vanwege een algemene feestdag waarop de school gesloten is. De nieuwe wettelijke regeling zorgde in het eerste schooljaar al bij veel scholen voor problemen, zowel bij het aantal vierdaagse schoolweken als bij de invoering van de minimumeisen. Daarom heeft de vorige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in december 2006 scholen enige ruimte gegeven. De inspectie toetst aan de hand van de schoolgids welke onderwijstijden de school hanteert en of de school voldoet aan de nieuwe wetgeving.

De invoering van maximaal zeven keer een onvolledige schoolweek stelt veel scholen voor een roostertechisch probleem, omdat het aantal vrije dagen voor leerlingen, vooral in de onderbouw, veel meer dan voorheen beperkt wordt. Die dagen werden in het verleden benut voor ADV-dagen van leraren en voor studiedagen. Nu er een maximum is, moeten scholen andere oplossingen vinden dan leerlingen vrij geven. Daarnaast lopen scholen soms tegen een probleem aan met studiedagen. Veel studieprogramma's vinden plaats op twee aaneengesloten dagen. Deze programma's kunnen volgens de nieuwe wetgeving niet meer in één schoolweek vallen.

Ouders beslissen mee over onderwijstijden De oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid gekregen bij het vaststellen van de onderwijstijden. Scholen zijn verplicht alle ouders te raadplegen voorafgaand aan de vaststelling van de onderwijstijden. Zo kan de oudergeleding van de medezeggenschapsraad de meningen van alle ouders meewegen bij haar beslissing. De nieuw ingevoerde raadpleging van ouders bleek geen probleem bij het vaststellen van het jaarrooster, maar scholen vinden het wel problematisch als in de loop van het schooljaar een roosterwijziging moet plaatsvinden.

Stapsgewijze invoering De nieuwe wetgeving biedt meer keuzevrijheid bij de inrichting van de onderwijstijd, maar scholen kunnen niet onmiddellijk de schooltijden voor onder- en bovenbouw gelijk trekken (omdat gelijktrekking vaak alleen stapsgewijs in vier jaar kan worden bereikt). Toch vragen ouders daar juist wel om, omdat zij het bezwaarlijk vinden dat zij hun kind uit de onderbouw op moeten halen en vervolgens moeten wachten op een kind uit de bovenbouw. Een aanpassing van het rooster zorgt ook voor problemen bij streekscholen.

Onderwijstijd betekent niet automatisch voldoende leertijd Naast het wettelijk minimum aantal uren is het belangrijk dat leerlingen voldoende onderwijstijd krijgen om zich de leerstof eigen te maken. Dit is een van de indicatoren die de inspectie op scholen beoordeelt. Een school die voldoet aan het wettelijk minimum aantal uren onderwijs, biedt de leerlingen nog niet automatisch voldoende leertijd. De leerlingbevolking kan met zich meebrengen dat een school méér dan het wettelijk minimum aantal uren onderwijs moet verzorgen om maximaal rendement uit de basisschoolperiode te halen.

Zo ziet de inspectie dat sommige gemeenten initiatieven ontwikkelen om de schooltijd te verlengen. De school moet immers voldoende aandacht schenken aan de kerndoelen en de eigen doelen en leerlingen moeten de kans krijgen alle stof te verwerken.

In het schooljaar 2007/2008 onderzoekt de inspectie in een steekproef of basisscholen:

- hun leerlingen het wettelijk minimum aantal uren onderwijs bieden;
- niet vaker dan zeven keer een vierdaagse schoolweek inroosteren;
- bij het vaststellen van de schooltijden expliciet de instemming van de oudergeleding van de medezeggenschapsraad vragen;
- alle ouders hebben geraadpleegd.

14.2 Voortgezet onderwijs

In het schooljaar 2006/2007 voerde de inspectie twee onderzoeken uit naar onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Deze onderzoeken vloeiden voort uit het eerdere onderzoek van juni 2006.

Moeite met de wettelijke eisen In juni 2006 bleek dat ongeveer 40 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs bij de programmering voldeed aan de wettelijke eisen voor onderwijstijd die aan de onderbouw tot 1 augustus 2006 werden gesteld. Ongeveer 70 procent van de scholen bleef verder binnen de 'structurele' lesuitval van vijftien dagen, zoals de inspectie die beoordeelde in het toezicht. Rekening houdend met deze structurele lesuitval en de (incidentele) lesuitval aan het einde van het schooljaar slaagde, op twee uitzonderingen na, echter geen van de onderzochte 75 scholen erin te voldoen aan de wettelijke eisen betreffende de feitelijk gerealiseerde onderwijstijd (Inspectie van het Onderwijs, 2006d).

Nieuwe onderzoeken naar onderwijstijd In de beleidsreactie naar aanleiding van dit onderzoek van 7 september 2006 aan de Tweede Kamer stelde de minister twee nieuwe inspectieonderzoeken in het vooruitzicht. Het eerste onderzoek, van beperkte omvang, zou plaatsvinden in het najaar van 2006 en zou zich richten op de vraag of opleidingen voldoende uren hadden geprogrammeerd en of zij in principe in staat waren de uren adequaat te verantwoorden. Het tweede onderzoek, met een grotere omvang, zou plaatsvinden aan het eind van het schooljaar 2006/2007 en was gericht op de vraag of opleidingen daadwerkelijk voldoende uren realiseerden.

Najaarsonderzoek 2006 Het eerste onderzoek heeft de inspectie in het najaar van 2006 uitgevoerd bij 25 scholen voor voortgezet onderwijs. Dit onderzoek was, overeenkomstig de gemaakte afspraken, een quick scan. De helft van de onderzochte scholen bestond uit scholen die eerder een onvoldoende oordeel voor hun onderwijstijd hadden gekregen. Verder werden scholen onderzocht waarvan de inspectie signalen over de onderwijstijd had gekregen, aangevuld met een willekeurig gekozen groep. In eerste instantie bleken slechts 6 van de 25 scholen in alle leerjaren voldoende onderwijstijd geprogrammeerd te hebben. Na een periode van hoor en wederhoor kwamen daar nog eens vijf scholen bij, die zich in die periode voldoende verbeterd hadden door hun programmering aan te passen. Daarmee voldeden 11 van de 25 scholen (44 procent) aan de wettelijke vereisten.

Grote verschillen tussen scholen Van de dertien scholen die al eerder in het voorjaar van 2006 waren onderzocht, lieten vijf zodanige verbeteringen zien dat zij nu op dit punt aan de wet voldeden. Van de acht scholen die zowel in het voorjaarsonderzoek als in het najaarsonderzoek onvoldoende onderwijstijd programmeerden, lieten vier scholen substantiële verbeteringen zien. Maar op drie scholen was het tekort aan onderwijstijd ten opzichte van het voorjaarsonderzoek nog gegroeid.

Binnen de scholen die op één of meer onderdelen niet aan de wettelijke vereisten voldeden, waren de verschillen behoorlijk groot. Sommige scholen hadden alleen in de onderbouw onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd, met een beperkt tekort aan uren. De meeste scholen hadden echter in vrijwel alle leerjaren te weinig onderwijstijd geprogrammeerd en op ongeveer de helft van deze scholen ging het om tekorten van meer dan zestig uur per leerjaar.

Meer aandacht zorgt niet voor verbetering Aanvankelijk had de inspectie de indruk dat vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs druk bezig waren met de onderwijstijd en dat ze zochten naar manieren om gebruik te maken van de (nieuwe) definitie van het begrip. Deze aandacht leidde er evenwel niet toe dat de scholen er in het najaar van 2006 in geslaagd waren om in grotere mate te voldoen aan de urennorm dan in het voorjaarsonderzoek.

Registratie van de onderwijstijd De registratiesystemen die scholen gebruikten om verantwoording af te kunnen leggen over de gerealiseerde onderwijstijd, waren bij 22 van de 25 scholen (88 procent) voldoende. Bij de drie scholen die tekortschoten op het punt van het registratiesysteem, constateerde de inspectie dat ze bovendien ook onvoldoende onderwijstijd geprogrammeerd hadden. Er was dus niet alleen te weinig tijd geprogrammeerd, maar de scholen konden ook niet verantwoorden hoeveel geprogrammeerde tijd feitelijk gerealiseerd werd (Inspectie van het Onderwijs, 2007j).

Voorjaarsonderzoek 2007 Het onderzoek in het voorjaar van 2007 is uitgevoerd bij 76 vestigingen voor voortgezet onderwijs. Er was enige vooruitgang geboekt in de programmering en realisatie van onderwijstijd, maar veel reden tot tevredenheid leverde die vooruitgang nog niet op. Slechts een op de vijf scholen had voldoende onderwijstijd geprogrammeerd en slechts een op de vijftien scholen realiseerde voldoende onderwijstijd. In het onderzoek waren ook de veertien vestigingen opgenomen die in een eerder inspectieonderzoek in het najaar van 2006 onvoldoende onderwijstijd hadden geprogrammeerd. Deze vestigingen lieten geen beter resultaat zien dan de overige onderzochte vestigingen (Inspectie van het Onderwijs, 2007k).

Bewustwording Het is duidelijk dat scholen voor voortgezet onderwijs zich bewuster zijn geworden van het belang van voldoende onderwijstijd. Rond vakanties, toetsweken en vergaderingen is sprake van maatregelen die geleid hebben tot toename van de onderwijstijd. Tegelijk zijn echter ook kritische geluiden van onder meer ouders en personeel te horen. Niet alle extra activiteiten zijn te beschouwen als waardevol voor het onderwijsproces.

Op de onderzochte scholen bestond geen relatie tussen het aantal uren onderwijstijd en de resultaten bij leerlingen. Er is wel een verband tussen de onderwijstijd en de kwaliteit van het onderwijsproces: hoe meer uren, hoe hoger de kwaliteit.

Sancties en verscherpt toezicht Sommige scholen scoren sterk onder het gemiddelde. Op die scholen was in minstens één leerjaar sprake van een onderschrijding van de norm met 15 tot 30 procent. Bij een op de acht scholen is de onderwijstijd zodanig onder de maat, dat alleen zeer ingrijpende maatregelen kunnen leiden tot een situatie die voldoet aan de wettelijke eisen. Op deze scholen is een sanctietraject gestart, waarbij de staatssecretaris een representatief deel van de bekostiging terugvordert. Verder zijn alle scholen die in het onderzoek onvoldoende onderwijstijd hadden geprogrammeerd of gerealiseerd, in een traject van verscherpt toezicht geplaatst. Dat betekent dat deze scholen zich na afloop van het schooljaar 2007/2008 moeten verantwoorden over de geprogrammeerde en gerealiseerde onderwijstijd.

In het onderzoek bleek dat 43 procent van de scholen niet in staat was de gerealiseerde onderwijstijd adequaat te verantwoorden. Deze scholen hebben van de staatssecretaris de opdracht gekregen om voor 1 januari 2008 bij de inspectie aan te tonen dat de registratie inmiddels op orde is.

14.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

De inspectie voerde in het studiejaar 2006/2007 twee onderzoeken uit naar onderwijstijd in het middelbaar beroepsonderwijs. Allebei kwamen ze voort uit het onderzoek van mei/juni 2006. Toen bleek dat 28 procent van de onderzochte opleidingen niet voldeed aan de vereiste onderwijstijd van 850 uur. Soms kwam dat doordat al in de programmering onvoldoende uren waren opgenomen. Soms was wel voldoende tijd geprogrammeerd, maar slaagde de instelling er niet in voldoende uren te realiseren. In een aantal gevallen kon de instelling niet afdoende verantwoorden dat uren waren gerealiseerd.

In de brief van 7 september 2006 aan de Tweede Kamer stelde de minister twee onderzoeken in het vooruitzicht. Het eerste, van beperkte omvang, vond plaats in het najaar van 2006 en richtte zich op de vraag of opleidingen voldoende uren hadden geprogrammeerd en of ze dat adequaat konden verantwoorden. Het tweede, grotere onderzoek vond plaats aan het einde van het schooljaar en was gericht op de vraag of opleidingen voldoende uren realiseerden.

Programmering en verantwoording De inspectie voerde het eerste onderzoek uit in het najaar van 2006 bij 25 opleidingen. De helft daarvan was willekeurig gekozen, de andere helft bestond uit opleidingen die in mei/juni 2006 onvoldoende waren gebleken. Het onderzoek wees uit dat 20 procent van de opleidingen onvoldoende tijd programmeerde in een van de leerjaren, vooral opleidingen die nieuw in het onderzoek zaten. Van de eerder onderzochte opleidingen was er slechts één onvoldoende. Nadat de opleidingen de gelegenheid hadden gehad verbeteringen aan te brengen, resteerde nog één opleiding met een tekortschietende programmering.

Een derde van de opleidingen kon de realisatie van onderwijstijd door deelnemers niet verantwoorden. Dat hoefde voor een aantal opleidingen geen probleem op te leveren bij de toetsing van de onderwijstijd, aangezien zij voldoende boven de norm hadden geprogrammeerd. Vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering is het echter opvallend hoeveel opleidingen onvoldoende zicht hadden op de feitelijke uitvoering van de onderwijsactiviteiten (Inspectie van het Onderwijs & Auditdienst OCW, 2007).

Feitelijke realisatie van onderwijstijd Het tweede onderzoek voerde de inspectie uit in het voorjaar van 2007 bij 120 opleidingen. Daarvan waren negentig willekeurig gekozen, als een representatieve steekproef. De overige dertig hadden in een van de eerdere onderzoeken gezeten en waren daarbij onvoldoende beoordeeld. Er bleek geen enkel verschil tussen opleidingen die voor het eerst in het onderzoek zaten en opleidingen die eerder onvoldoende waren gebleken.

In de eerste fase van het onderzoek gold voor 32 procent van de opleidingen dat ze onvoldoende onderwijstijd realiseerden. Bij 8 procent bleek dat zij eigenlijk wel voldeden, maar dat ze er moeite mee hadden dat overtuigend te verantwoorden. Na correctie was het aantal onvoldoende opleidingen dus 24 procent. Hiervan slaagde 16 procent erin om in het kader van de hoor/wederhoorprocedure in de korte periode tot het eind van het schooljaar herstelmaatregelen uit te voeren (die varieerden van enkele uren tot soms meer dan honderd uur). Uiteindelijk realiseerde 8 procent van de opleidingen onvoldoende onderwijstijd. Voor deze opleidingen is een sanctietraject gestart.

In vergelijking met de 28 procent onvoldoende opleidingen van een jaar eerder, was er in 2007 dus nog maar een beperkte verbetering te zien. Om die reden houdt de inspectie in het schooljaar 2007/2008 verscherpt toezicht op het voldoen aan de norm van de onderwijstijd.

HOOFDSTUK 15

NALEVING WET- EN REGELGEVING IN HET HOGER ONDERWIJS

15 Naleving wet- en regelgeving in het hoger onderwijs

Samenvatting

De inspectie onderzocht de naleving van wettelijke toelatingseisen bij acht hbo-instellingen waarvan een verhoogd risico bekend was. Het onderzoek richtte zich op de toelating van buitenlandse studenten. Op zes van de acht instellingen was de voorlichting aan studenten onvolledig of misleidend. Op vijf instellingen voldeden niet alle studenten aan wettelijke toelatingseisen. Nergens voldeden onderwijs- en examenregelingen volledig aan de wet. Een instelling slaagde erin tijdens het onderzoek voldoende verbeteringen te bereiken, met de andere instellingen zijn afspraken over verbetering gemaakt.

In het kader van de handhaving van wet- en regelgeving heeft de inspectie onderzoek gedaan naar de situatie van buitenlandse studenten in het Nederlandse hoger onderwijs. Het onderzoek richtte zich vooral op de naleving van wettelijke toelatingseisen. Klachten van buitenlandse studenten over de manier waarop zij werden behandeld waren de aanleiding tot dit onderzoek.

Een goede onderwijsreputatie is belangrijk Volgens Nuffic (2006) kwamen in 2006/2007 bijna 50.000 studenten (8,7 procent) uit het buitenland. Circa 17.500 studenten komen van buiten de Europese Unie. Het aantal Chinese studenten neemt snel af, onder andere door capaciteitsvergroting van het onderwijs in China. Er is daarentegen een sterke toename van studenten uit India, Pakistan en Turkije. De Bologna-verklaring, de Lissabon-doelstellingen, nieuwe vormen van samenwerking binnen de Europese Unie, de opkomst van nieuwe economische machten als China en India met hun toenemende vraag naar hoger opgeleiden: door al deze ontwikkelingen neemt het belang van internationalisering toe. In de strategische agenda voor het hoger onderwijs wijst de minister dan ook nadrukkelijk op het belang van Europa als een aantrekkelijke bestemming voor internationale studenten. Nederland zal de concurrentie met Azië, Amerika en Australië vooral op basis van kwaliteit moeten aangaan. Dit onderstreept het belang van een goede reputatie van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland.

Werving en selectie van buitenlandse studenten In 2005 voerde de inspectie een verkenning uit naar de werving en selectie van studenten met een buitenlandse vooropleiding. Bij acht instellingen (twee bekostigde en zes niet-bekostigde hbo-instellingen) stelde de inspectie op basis van een risicoanalyse een verhoogd risico vast. Het ging hier om drie grote instellingen en vijf kleinere, die maar één opleiding aanboden. In totaal ging het op deze instellingen om ongeveer duizend buitenlandse studenten, die vaak het merendeel vormden van de studenten bij deze opleidingen. In 2006 en 2007 onderzocht de inspectie bij deze instellingen de werving en selectie, de uitvoering van het onderwijs en de kwaliteit van de dienstverlening. De risicofactoren op basis waarvan de instellingen geselecteerd werden, waren:

- een actief wervingsbeleid op de internationale markt;
- werving via commerciële bemiddelingsbureaus;
- een relatief groot aantal buitenlandse studenten;
- werving in (voor de instelling) nieuwe landen;
- negatieve signalen en klachten die de inspectie bereikten.

De risico's betroffen onterechte toelating en slecht onderwijs.

Grote diversiteit in naleving wet- en regelgeving Het onderzoek laat bij de instellingen een grote diversiteit zien in de naleving van wet- en regelgeving, zoals vastgelegd in de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW), en de kwaliteit van de uitvoering. Bij zes van de acht instellingen was de voorlichting aan nieuwe studenten onvolledig of zelfs misleidend. Het ging dan om de volgende punten: de status van de opleiding (wel of niet geaccrediteerd), het internationale karakter van de opleiding, de omvang van de instelling, de toelatingseisen en de financiële randvoorwaarden.

Niet alle studenten voldoen aan toelatingseisen Bij vijf van de acht onderzochte opleidingen voldeden niet alle studenten aan de toelatingseisen. Soms ging het om incidentele gevallen, maar soms voldeed een aanzienlijk deel van de studenten niet aan eisen ten aanzien van het niveau van de vooropleiding, de profieleisen of de taalbeheersing. Problemen met de toelatingseisen komen vooral voor bij werving door een bemiddelingsbureau en als studenten afkomstig zijn uit voor de instelling nieuwe landen. Bij geen van de instellingen voldeden de onderzochte onderwijs- en examenregelingen volledig aan de wet, vooral wat betreft de studielast, vrijstellingen en studiebegeleiding. Met alle onderzochte instellingen (op één na) heeft de inspectie in het kader van een bestuurlijk natraject afspraken gemaakt over verbetering. Eén instelling slaagde er tijdens het onderzoek in om de zaken op orde te krijgen.

Betere samenwerking en beter toezicht Omdat het onderzoek zich nadrukkelijk richtte op instellingen met een verhoogd risico, mogen de resultaten niet worden vertaald naar een algemeen beeld. Dat neemt niet weg dat de inspectie de aangetroffen situatie ernstig vindt. Enkele honderden studenten zijn ernstig gedupeerd door de tekortkomingen van een aantal instellingen. Ook zijn sommige groepen studenten na aankomst in Nederland uit het zicht geraakt van de instellingen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst. De tekortkomingen in de naleving van de wet en het leveren van kwaliteit zijn ernstig en kunnen het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland een aanzienlijke reputatieschade berokkenen. Om die reden verstrekken de betrokken partijen (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie, Immigratie- en Naturalisatiedienst, inspectie en de begeleidingscommissie gedragscode internationale studenten) elkaar informatie en stemmen zij het toezicht op naleving van wet- en regelgeving beter af. Daarnaast is op een aantal punten aanpassing van de wet nodig, deels gericht op betere voorwaarden voor studenten die wel voldoen aan alle toelatingseisen en deels gericht op een verbetering van de effectiviteit van het toezicht. Alleen dan kan Nederland haar ambitie waarmaken om als aantrekkelijke bestemming voor internationale studenten de concurrentie met Azië, Amerika en Australië aan te kunnen.

Literatuur

- Aarnoutse, C.A.J. & A.C.E.M. Weterings (1995). Onderwijs in begrijpend lezen. *Pedagogische Studiën*, 72 (2), 82-101.
- Aarsen, A. van & R. Hoffius (2007). *Monitor sociale veiligheid in het onderwijs 2007. meting in het po en so*. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van OCW, Directie PO. Leiden: Research voor Beleid.
- Alberts, R.V.J. (2005). *Verslag van de examencampagne 2005 voortgezet onderwijs*. Arnhem: Stichting Cito voor Toetsontwikkeling.
- Alberts, R.V.J. (2006). *Verslag van de examencampagne 2006 voortgezet onderwijs*. Arnhem: Stichting Cito voor Toetsontwikkeling.
- Alberts, R.V.J. (2007). *Verslag van de examencampagne 2007 voortgezet onderwijs*. Arnhem: Stichting Cito voor Toetsontwikkeling.
- Allen, J., J. Coenen, F. Kaiser & E. de Weert (2007). *WO-Monitor 2004 en 2005. VSNU-kengetallen, analyse en interpretatie*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Auditdienst Ministerie OCW (2007). *Het weerstandsvermogen ultimo 2006 van besturen met scholen voor voortgezet onderwijs*, d.d. 30 oktober 2007, nr. AD/RS/2007/2119.
- Auditdienst Ministerie OCW & Inspectie van het Onderwijs (2007). *Rapport van bevindingen over thema-onderzoek VSV 2007*. Den Haag: Auditdienst Ministerie OCW, Afdeling Rekenschap.
- Behoekoe, C., & F.M. Fernandez (2008). *Aan de slag met Lonsdalejongeren*. Utrecht: Forum.
- Berg, T. van den (2006). Kiezen voor een opleiding? Laat leerlingen zich zo vroeg mogelijk oriënteren. *TH&MA. Tijdschrift voor hoger onderwijs en management*, 14 (5), 35-36.
- Berkel, S. van, R. Krom, K. Heesters, F. van der Schoot & B. Hemker (2007). *Balans van het leesonderwijs halverwege de basisschool 4. Uitkomsten van de vierde peiling in 2005*. Arnhem: Stichting Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Boer, P. den, A. Jager, D.J. Nijman & H. Koen (2007). *Groen onderwijs bij de start van het nieuwe millennium. Trends in aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt vmbo-groen, mbo-groen, hbo en WU, onderzoeksjaren 2000-2005*. Wageningen: Stoas Onderzoek.
- Boersma, S. & S. Flight (2007). *Jaaranalyse 2006-2007 incidenten registratie in school (IRIS)*. Amsterdam: DSP7.
- Broek, A. van den, E. van de Wiel, T. Pronk & R. Sijbers (2006). *Studentenmonitor 2005. Studeren in Nederland. Kernindicatoren, studievoortgang, studieuitval en internationale mobiliteit*. Nijmegen: ITS/ ResearchNed.
- Buys, B. (2006). Voorlichting voor matching aan en begeleiding vanaf de poort. Betoog van het ISO over studievoorlichting. *TH&MA. Tijdschrift voor hoger onderwijs en management*, 14 (5), 31-34.
- Carver, R. P. (1978). The case against statistical significance testing. *Harvard Educational Review*, 48 (3), 378-399.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences (2nd ed.)*. Hillsdale, NJ: Lawrence Earlbaum Associates.

- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs*. Eindrapport. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Commissie Leraren (2007). *Leerkracht. Advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- Commissie Meijerink (2008). *Over de drempels met taal en rekenen. Hoofdrapport van de Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen*. Enschede: Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen.
- Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen (2008). *Tijd voor Onderwijs*. Den Haag: SDU (Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2007-2008, kamerstuk 31007, nr. 6).
- Commissie 'Ruim baan voor talent' (2007). *Wegen voor talent. Eindrapport 2007*. Den Haag: Commissie 'Ruim baan voor talent'.
- Davidovic, M. & R. Rodrigues (2007). *Monitor Racisme & Extremisme. Opsporing en vervolging in 2006*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Delver, B. & L. Hop (2007). *Pesten is laf! Cyberpesten is laffer. Een handreiking over cyberpesten en veilig internetten*. Haarlem: Vives Media bv.
- DMO (2007). *Tien jaar School & Veiligheid. Werken aan sociale veiligheid in en rondom school in het primair onderwijs*. Utrecht: Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).
- Dorst, A. van, K. Wiefferink, E. Dusseldorp, F. Galindo Garre, M. Crone & Th. Paulussen (2008). *Preventie van pesten op basisscholen volgens de PRIMA-methode*. Leiden: TNO.
- Duimel, M. & J. de Haan (2007). *Nieuwe links in het gezin. De digitale leefwereld van tieners en de rol van hun ouders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Elley, W.B. (1992). *How in the world do students read. The IEA study of reading literacy*. Hamburg: Grindeldruck GMBH.
- Expertgroep Kwaliteit Lerarenopleiding Primair Onderwijs (2003). *Koersen op meesterschap. Herontwerp, partnerschap en kwaliteitsborging*. Advies van de expertgroep Kwaliteit Lerarenopleiding Primair Onderwijs. Den Haag: LOBO/HBO-raad.
- Gemmeke, M., S.G. van Otterloo & J.J. van der Wel (2007). *Onderwijsmeter 2007*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.
- Goris, M. (2007). *Vakdossiers Tweede Fase. Klassieke Talen. Problemen in het onderwijs Klassieke Talen in Nederland en mogelijke wegen naar een betere toekomst*. Enschede: SLO.
- Grift, W. van de (2007). Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs. *Basisschoolmanagement*, 21 (1), 44-56.
- Groenestijn, M. van (2007). *Rekenvaardigheid in de brugklas. Kun je daarop rekenen?* Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Grootsholte, M.M.C. & M. Engelen (2006). *Voortijdig schoolverlaters in Almere. Een beschrijving van achtergronden en kenmerken*. Definitief rapport. Een onderzoek in opdracht van de gemeente Almere. Leiden: Research voor Beleid.
- Hacquebord, H.I., T.R. Linthorst, B.P. Stellingwerf & M. de Zeeuw (2004). *Voortgezet Taalvaardig. Een onderzoek naar tekstbegrip en woordkennis en naar de taalproblemen en taalbehoeften van brugklasleerlingen in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2002 - 2003*. Groningen: Etoc.

HBO-raad (2003). *Moed tot meesterschap. Eindrapport van de visitatiecommissie Opleiding tot Leraar Basisonderwijs 2003*. Den Haag: HBO-raad.

Heesters, K., S. van Berkel, F. van der Schoot & B. Hemker (2007). *Balans van het leesonderwijs aan het einde van de basisschool 4. Uitkomsten van de vierde peiling in 2005*. Arnhem: Cito.

Heij, K., T. Haitjema & J.F. Lam (2008). *Taalniveau in het MBO*. Lienden: Bureau ICE.

Houtveen, A.A.M. (2007). *Leren lezen is te leren. Openbare les november 2007*. Lectoraat Leerproblemen, in het bijzonder de preventie van leesproblemen. Utrecht: Hogeschool Utrecht.

Houtveen, A.A.M. & W.J.C.M. van de Grift (2007). Effects of metacognitive strategy instruction and instruction time on reading comprehension. *School effectiveness and school improvement*, 18 (2), 173-190.

Houtveen, A.A.M., T.J.E. Mijs, C.G.T. Vernooy, W.J.C.M. van de Grift & e.a. Koeckebakker (2003). *Risicoleerlingen bij technisch lezen. Beschrijving en evaluatie van het project 'Beginnend lezen en omgaan met verschillen'*. Utrecht: Universiteit, ICO-ISOR Onderwijsresearch.

Houtveen, A.A.M., G.J. Reezigt & W.J.C.M. van de Grift (2003). Ontwikkelingen in en effecten van adaptief onderwijs. In W. Jochems (Ed.), *30e proceedings. Grenzeloos leren*. [pp. 36-37]. Heerlen: Open Universiteit Nederland.

Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie voor Sanctietoepassing (2007). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen: opdracht met risico's*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Schoolonderzoek onderzocht I*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Schoolonderzoek onderzocht II*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Schoolonderzoek onderzocht III*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999). *Schoolonderzoek onderzocht IV*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005a). *Onderwijsverslag 2003/2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005b). *Rapportage verkenning studenten met een buitenlandse opleiding*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006a). *De beroepskolom in de praktijk. Rapportage over een themaonderzoek*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Eindtoets in het basisonderwijs. Een onderzoek naar leerlingen die niet meedoen en/of niet meetellen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006c). *Kwaliteit onderwijs in de vier grote steden. In de periode 2003-2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006d). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de naleving van de minimale onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006e). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006f). *Toezichtkader actief burgerschap en sociale integratie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Aandacht voor allochtonen in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007b). *BaMa stroomt door. BaMa-onderzoek naar de toelating tot de wetenschappelijke masteropleidingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007c). *Cadeaupunten in het hoger onderwijs. Een eerste verkenning*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007d). *Cluster 4. De kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007e). *Competenties: kun je dat leren? Een inspectieonderzoek naar de onderwijskundige kwaliteit van de vernieuwing in het mbo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007f). *Discrepanties tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007g). *Discrepanties tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen in de periode 2004-2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007h). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs in 2005 en 2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007i). *Onderwijstijd in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007j). *Onderwijstijd in het vo. Onderzoek naar de naleving van de minimaal te programmeren onderwijstijd in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007k). *Onderwijstijd in vo en bve. Resultaten van het inspectieonderzoek in het voorjaar van 2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007l). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2007m). *Van visie naar realisatie. Een verkennend onderzoek naar voortijdig schoolverlaten in vo en bve*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Basisvaardigheden rekenen en Nederlands in de opleiding onderwijsassistent*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008b). *Basisvaardigheden taal in het basisonderwijs. Een onderzoek naar het niveau van de taalvaardigheden in het basisonderwijs en naar verschillen tussen scholen met lage, gemiddelde en goede taalresultaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008c). *Basisvaardigheden taal in het voortgezet onderwijs. Resultaten van een inspectieonderzoek naar taalvaardigheid in de onderbouw van het vmbo en praktijkonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008d). *De beroepskolom: samen werken aan studieloopbanen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (in voorbereiding)

Inspectie van het Onderwijs (2008e). *Masterjaren tellen. BaMa-onderzoek naar de duur van de Nederlandse wetenschappelijke masteropleidingen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008f). *Monitor beleidsagenda Lerarenopleiding 2005-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2008g). *De relatie tussen personeelscondities en de kwaliteit van het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs & Auditdienst OCW (2007). *Meer onderwijstijd in het mbo. Programmering en verantwoording*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2007a). *Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht. 1. Studie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2007b). *Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht. 2. Praktijk*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2007c). *Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht. 3. Advies*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Janssen J., F. van der Schoot & B. Hemker (2005). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool 4. Uitkomsten van de vierde peiling in 2004*. Arnhem: Citogroep.

Kessel, N. van & R. Sikkes (2007). *'De goede naam van de school' vier jaar later. Tweede agressie- en geweldsenquête onder onderwijspersoneel. Metingen 2003-2007 vergeleken*. Nijmegen: ITS; Utrecht: Aob.

Keuzenkamp, S. (2007). *Monitoring van sociale acceptatie van homoseksuelen in Nederland*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Keuzenkamp, S., D. Bos, J.W. Duyvendak & G. Hekma (red.) (2006). *Gewoon doen. Acceptatie van homoseksualiteit in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Knecht-van Eekelen, A. de, E. Gille & P. van Rijn (2007). *Resultaten Pisa-2006. Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen. Nederlandse uitkomsten van het OESO Programme for International Student Assessment (PISA) op het gebied natuurwetenschappen, leesvaardigheid en wiskunde in het jaar 2006*. Arnhem: Cito.

Korpershoek, H., H. Kuyper & M.P.C. van der Werf (2006). *Havo-5 en vwo-5 en de tweede fase: de bovenbouwstudie van VOCL'99*. Groningen: GION.

Kuyper, L., I. Vanwesenbeeck & P. Dankmeijer (2007). *Nameting Adelmund pilots*. Utrecht: Rutgers Nisso Groep.

Lange, M. de & J. Dronkers (2007). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen? "Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. EUI working paper 2007/3.

McKinsey & Company (2007). *How the world's best-performing schoolsystems come out on the top*. [S.l.]: McKinsey & Company.

Minne, B., M. Rensman, B. Vroomen & D. Webbink (2007). *Excellence for productivity? The Hague: Centraal Planbureau (CPB)*.

Mommers M. Cesarius (1958). *Een kwalitatief vergelijkende studie van een aantal hedendaagse methoden voor aanvankelijk leesonderwijs in Nederland*. Tilburg: Drukkerij van het R.K. Jongensweeshuis.

Mooij, T. (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag. Evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: Katholieke Universiteit, ITS.

Mooij, T. (2007). *Discriminatie in en rond de school: Rapport. Secundaire analyse van gegevens verkregen met de Veiligheidsmonitor V(S)O 2006*. Nijmegen: Radboud Universiteit, ITS.

Mooij, T., R. Sijbers & M. Sperber (2006). *Resultaten van de Veiligheidsmonitor Voortgezet (Speciaal) Onderwijs*. Nijmegen: ITS.

- Mullis, I.V.S., M.O. Martin, E.J. Gonzalez & S.J. Chrostowski (2004). *TIMSS 2003. International mathematics report. Findings from IEA's trends in international mathematics and science study at the fourth and eight grades*. Chestnut Hill (MA): TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.
- Mullis, I.V.S., M.O. Martin, A.M. Kennedy & P. Foy (2007). *PIRLS 2006. International report. IEA's progress in international reading literacy study in primary schools in 40 Countries*. Chestnut Hill (MA): TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.
- National Reading Panel (2000). *Teaching children to read: An evidence-based assessment of the scientific research literature on reading and its implications for reading instruction*. Rockville (MD): National Reading Panel.
- Neut, I. van der, T. van Schilt-Mol, R. van Steense, J. van der Pluijm & H. Mariën (2007). *Taal- en rekenproblematiek pabo-instromers*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.
- Neuvel, J. (2007a). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2006. Deel 1: deelnemers*. De Bilt: MBO Raad.
- Neuvel, J. (2007b). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2006. Deel 2: personeel*. De Bilt: MBO Raad.
- Neuvel, J. (2007c). *Monitor Sociale Veiligheid in de mbo-sector 2006. Deel 3: beleid*. Den Bosch: Cinop.
- Nuffic (2006). *Internationale mobiliteit in het onderwijs in Nederland*. Den Haag: Nuffic.
- OCW (2004). *Overzicht vakontwikkeling havo-vwo*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2005). *Meer kwaliteit en differentiatie: de lerarenopleidingen aan zet. Beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).
- OCW (2007a). *Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2007b). *Gewoon homo zijn. Lesbisch en homo-emancipatiebeleid 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2007c). *Kerncijfers 2002-2006 Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2007d). *Kwaliteitsagenda Voortgezet onderwijs. Tekenen voor Kwaliteit. Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2007e). *Nota werken in het onderwijs 2007*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2007f). *Scholen voor morgen. Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OECD (2003). *The PISA 2003 assessment framework. Mathematics, reading, science and problem solving knowledge and skills*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2007a). *Education at a glance. OECD indicators*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

- OECD (2007b). *Programme for International Student Assessment. PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- OECD (2007c). *Thematic review of tertiary education. The Netherlands. Country note*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Onderwijsraad (2007). *Onderwijs en sociale samenhang: de stand van zaken. Kennis en beleidsvorming over onderwijs en sociale samenhang*. Den Haag: Onderwijsraad.
- PricewaterhouseCoopers (2006). *Eerste fase benchmark MBO afgerond. Benchmark biedt stuurinformatie voor instellingen en versterkt inzicht in de mbo-sector*. De Bilt: MBO Raad.
- Ramaekers, G.W.M. (2007). *HBO-monitor 2006. De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Ruis, P. (2007). *Checklist Rendement Hoger Onderwijs. Verantwoording, instrument en onderzoeksinformatie*. Geraadpleegd op 11/02/2008 via http://wikipedia.fsw.leidenuniv.nl:8080/lclonWiki/images/d/d1/ICLON_Checklistv1.1.pdf.
- Salmivalli, C. (2005). Consequences of school bullying and violence. In E. Munthe, E. Solli, E. Ytre-Arne & E. Roland (Eds.), *Taking fear out of schools* [pp. 29-37]. Stavanger: University of Stavanger, Centre for Behavioural Research.
- Schoot, F. van der (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*. Arnhem: Cito.
- Severiens, S.E. & D.M.L. Verstegen (2007). *Succes- en faalfactoren in het vmbo. Verklaringen voor vmbo-schoolloopbanen in de Rotterdamse regio*. Rotterdam: Risbo.
- Severiens, S., R. Wolff & S. Rezai (2006). *Diversiteit in leergemeenschappen. Een onderzoek naar stimulerende factoren in de leeromgeving voor allochtone studenten in het hoger onderwijs*. Utrecht: ECHO.
- Sijsma, J., F. van der Schoot & B. Hemker (2002). *Balans van het taalonderwijs aan het einde van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1998*. Arnhem: Citogroep. Instituut voor Toetsontwikkeling.
- Stoep, J. (2008). *Opportunities for early literacy development. Evidence for home and school support*. Antwerpen: Garant. (dissertatie)
- Straetmans, G. & T. Eggen (2005). Afrekenen op rekenen: over de rekenvaardigheid van pabo-studenten en de toetsing daarvan. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs* 23 (3), 123-139.
- Thijssen, Theo (1926). *De gelukkige klas*. Bussum: C.A.J. Van Dishoeck n.v.
- Vandenbroucke, F. (2006). Ranking in het hoger onderwijs: een betere studiekeuze bevordert gelijke kansen op hoge kwaliteit. *TH&MA. Tijdschrift voor Hoger onderwijs & Management*, 14 (5), 25-30.
- Vegt, A.L. van der, M. den Blanken & I.J. Jepma (2007). *Nationale Scholierenmonitor: meting voorjaar 2007*. Utrecht: Sardes.
- Weerd, M. de & P.J. Krooneman (2007). *Basisvaardigheden rekenen en Nederlands in de opleiding onderwijsassistent*. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Weterings, A.C.E.M. & C.A.J. Aarnoutse (1986). *De praktijk van het onderwijs in*

begrijpend lezen. *Pedagogische Studiën*, 63, 387-400.

Wijk, A. Ph. van, E.J.A. Bervoets & R. Boers (2007). *Trots op Nederland*.

Achtergronden, kenmerken en aanpak van het Lonsdaleverschijnsel. Apeldoorn: Politieacademie.

Afkortingen

ADV	Arbeidsduurverkorting
aoc	agrarisch opleidingscentrum
APS	Algemeen Pedagogisch Studiecentrum
bao	basisonderwijs
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bbo	beroepsbegeleidend onderwijs
bol	beroepsopleidende leerweg
BOV	Beter omgaan met verschillen
BRIN	Basisregistratie Instellingen
bve	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
CAH	Christelijk Agrarische Hogeschool
ce	centraal examen
CEFR	Common European Framework of References for languages
Cevo	Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven
Cfi	Centrale Financiën Instellingen
cgo	competentiegericht onderwijs
CHOICE	Centrum Hoger Onderwijs Informatie
Cito	Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling
CROHO	Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs
DLO	Dienst Landbouwkundig Onderzoek
DMO	Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
ECTS	European Credit Transfer System
EQF	European Qualifications Framework
EVC	Erkennen Verworven Competenties
G32	de 32 grootste gemeenten van Nederland, buiten de G4
G4	de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
GKC	Groene Kennis Coöperatie
hao	hoger agrarisch beroepsonderwijs
HARD	Hardnekkige leesproblemen en Dyslexie
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
heo	hoger economisch onderwijs
hgzo	hoger gezondheidszorg onderwijs
ho	hoger onderwijs
hpo	hoger pedagogisch onderwijs
hsao	hoger sociaal en agogisch onderwijs
htno	hoger technisch en natuurkundig onderwijs
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
ict	Informatie- en Communicatietechnologie
IPC	innovatie- en praktijkcentrum
JOB	Jongeren organisatie beroepsonderwijs
KCE	KwaliteitsCentrum Examinering
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
Lio	leraar in opleiding
LISBO	Leesimpuls (Speciaal) Basisonderwijs

LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
lwoo	leerweg ondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen vormend onderwijs
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NOB	Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland
NTC	Nederlandse Taal en Cultuur
Nuffic	Netherlands organisation for international cooperation in higher education
NVAO	Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie
OCW	(Ministerie van) Onderwijs Cultuur en Wetenschap
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OKV	onderzoek naar kwaliteitsverbetering
opdc	orthopedagogisch en didactisch centrum
Pabo	pedagogische academie basisonderwijs
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	programme for International Student Assessment
PKO-2	periodiek kwaliteitsonderzoek met een cyclus van 2 jaar
PKO-4	periodiek kwaliteitsonderzoek met een cyclus van 4 jaar
PrO	school voor praktijkonderwijs
pta	programma van toetsing en afsluiting
REC	Regionaal Expertise Centrum
RIGO	Regeling Innovatie Groen Onderwijs
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
roc	regionaal opleidingscentrum
Samenwerkings- verbanden WSNS	Samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School
sbo	speciaal basisonderwijs
SE	schoolexamen
SES	sociaal-economische status
SLO	Stichting Leerplanontwikkeling
sms	Short Message System
so	speciaal onderwijs
SOP	schoolontwikkelingsproject
svo	speciaal voortgezet onderwijs
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
TNO	toets nieuwe opleidingen
vavo	voortgezet algemeen volwassenenonderwijs
VBI	visiterende en beoordelende Instantie
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vmbo-b	vmbo-basisberoepsgerichte leerweg
vmbo-g	vmbo-gemengde leerweg
vmbo-k	vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg
vmbo-t	vmbo-theoretische leerweg
vo	voortgezet onderwijs
vso	speciaal voortgezet onderwijs
VSNU	Vereniging van Universiteiten
vsv	voortijdig schoolverlater
vve	voor- en vroegschoolse educatie
vwo	voorbereidend wetenschappelijk onderwijs
WEB	Wet educatie en beroepsonderwijs

WEC	Wet op de expertisecentra
WHW	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek
WIO	(Nota) werken in het onderwijs
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WUR	Wageningen Universiteit en Researchcentrum
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs
zml	zeer moeilijk lerenden
zmlk	zeer moeilijk lerende kinderen
zmok	zeer moeilijk opvoedbare kinderen

Trefwoorden

Accreditatie

16, 116, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 137, 141

Agrarisch opleidingscentrum (aoc)

85, 122

Allochtone leerlingen

11, 26, 46, 56, 58, 70, 76, 165, 168, 170, 172, 173, 180, 204, 210, 234, 235, 237, 238

B3-scholen

152, 153

Bachelor

126, 127, 130, 131, 137, 139, 140, 141, 198

Beroepsbegeleidende leerweg (bbl)

216

Beroepskolom

116, 180, 193, 195, 197

Beroepsopleidende leerweg (bol)

216

Burgerschap

204, 205, 219, 220, 221, 222, 223, 225, 227, 228, 229

Centraal examen (ce)

8, 12, 19, 20, 34, 35, 36, 37, 70, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 152, 156, 157, 158

Cluster 3

90, 96, 97

Cluster 4

19, 90, 91, 96

Commissie Dijsselbloem

134

Commissie Meijerink

111, 112

Commissie Rinnooy Kan

17, 134, 234

Competentiegericht onderwijs

102, 103, 109, 110, 114, 122

Digitaal pesten

204, 206, 210, 215

Doorlopende leerlijnen

176

Doorstroom

176, 180, 193, 194, 195, 196, 197

Eindexamen

36, 41, 75, 83, 84, 86, 154, 156, 158

Eindtoets basisonderwijs

31, 111, 162, 163, 164, 169, 170, 174

Evc

133, 134

Examens

36, 70, 73, 78, 79, 81, 103, 113, 114, 141, 154, 158

Extremisme

204, 210, 211, 218

Fysiek geweld

26, 27, 28, 31, 35, 39, 40, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 216, 217, 218

Gediplomeerden

121, 197

Governance

102, 103, 108, 116, 118, 119

Groen vmbo

70, 85, 86

Groen mbo

104, 120, 121

Grote steden

18, 19, 26, 40, 46, 50, 54, 55, 58, 63, 64, 65, 70, 72, 73, 75, 76, 77, 146, 180, 183, 234, 236, 237, 238

G4

50, 54, 55, 63, 76

G32

54, 55

Hoger algemeen voortgezet onderwijs (havo)

12, 13, 15, 26, 37, 38, 70, 73, 77, 78, 79, 81, 82, 111, 154, 156, 157, 158, 181, 182, 185, 186, 187, 194, 204, 205, 206, 209, 210, 212, 213, 220, 223, 225, 227

Hoger beroepsonderwijs (hbo)

20, 110, 126, 127, 128, 129, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 142, 143, 180, 181, 193, 197, 198, 199, 200, 250

Inburgering

103, 104, 112, 113

Indicatoren

20, 47, 48, 49, 59, 60, 61, 62, 63, 72, 73, 77, 90, 91, 98, 147, 171, 243

Instroom

60, 102, 103, 104, 113, 133, 193, 195, 197, 234

Kwaliteitszorg

26, 29, 30, 31, 34, 41, 43, 46, 47, 49, 51, 53, 55, 56, 58, 66, 70, 72, 77, 78, 85, 90, 91, 94, 96, 103, 105, 115, 116, 117, 118, 119, 126, 132, 133, 135, 141, 146, 155, 180, 184, 185, 214

Leerstofaanbod

13, 17, 19, 21, 29, 30, 31, 40, 47, 51, 53, 55, 56, 58, 59, 70, 71, 73, 77, 87, 90, 91, 94, 95, 96, 146, 147, 148, 154, 155, 158, 165, 171, 175, 180, 184, 215, 238

Leerplicht(ambtenaar)

14, 15, 66, 109, 146, 152, 153, 154, 155, 180, 191, 192

Leertijd

10, 243

Leerwegen

26, 37, 38, 79, 86, 117, 165, 166, 175, 182, 193, 194, 210

Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)

31, 70, 76

Lerarenopleiding

17, 126, 128, 132, 133, 134, 135

Lerarentekort

17, 133, 134, 135, 234

Lissabon-strategie

250

(Ministerie van) Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV)

121, 136

Loverboys

204, 210

Maatschappelijke vorming

219

Nederlands-Vlaamse

Accreditatieorganisatie (NVAO)

127, 215

Niet-bekostigd onderwijs

152, 181

Niet-westerse allochtonen

13, 182

Onderwijsassistent

17, 102, 111, 112, 167

(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

109, 133, 139, 189, 191

Onderwijsleerproces

9, 13, 17, 18, 26, 29, 34, 40, 41, 43, 46, 50, 51, 56, 58, 70, 72, 85, 87, 90, 165, 171, 175, 176, 235, 238

Onderwijspersoneel

113, 147, 206, 212, 215, 216

Onderwijstijd

8, 9, 16, 20, 21, 31, 47, 52, 59, 62, 70, 72, 73, 85, 87, 90, 91, 94, 95, 137, 138, 146,

147, 148, 165, 171, 172, 175, 176, 238,
242, 243, 244, 245, 246, 247

Opbrengsten

8, 9, 11, 12, 27, 49, 51, 54, 72, 75, 91, 94,
95, 103, 114, 155, 171

Pabo

17, 102, 111, 112, 126, 128, 132, 133, 134,
176

Pesten

31, 208, 216

PIRLS

166

PISA

21, 116, 172, 173, 175

Praktijkonderwijs (pro)

11, 38, 70, 77, 87, 166, 181, 185, 204, 205,
210, 211, 212, 213, 214

Primair onderwijs (po)

11, 30, 46, 133, 153, 176, 218, 219, 242

Profielen

95, 98, 133

Radicalisering

204, 218

regionaal expertisecentrum (rec)

18, 56, 97

Regionaal opleidingen centrum (roc)

103, 111, 112, 113

Regelgeving

14, 109, 126, 137, 142, 153, 192, 250, 251

Rekenvaardigheid

17, 173, 175

Samenwerkingsverbanden

62

Schoolexamen (se)

12, 39, 70, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 152,
156, 157, 158

Schoolverlaten

12, 13, 14, 15, 17, 19, 20, 21, 26, 38, 39,
102, 104, 108, 109, 180, 181, 184, 185,
186, 189, 190, 191, 192, 193, 194, 197,
211

Sociale cohesie

204, 205, 219, 227

Sociale integratie

204, 219, 228, 229

Sociale veiligheid

95, 204, 205, 206, 209, 212, 213, 216

Socialiserende taak

219

Speciaal basisonderwijs (sbo)

10, 18, 19, 28, 31, 46, 56, 59, 60, 62, 63,
169, 204, 205, 208, 209, 210, 214, 215,
220, 223

Speciaal onderwijs (so)

19, 28, 31, 56, 90, 91, 94, 95, 96, 98, 186,
188, 204, 205, 206, 207, 208, 201, 211,
212, 213, 214, 215, 223, 225, 226, 227

Spijbelen

20, 180, 185, 186, 187, 188, 189

Startkwalificatie

13, 14, 16, 108, 109, 180, 180, 181, 182,
189, 190, 193, 197

Studiekeuze

181, 199, 200

Taalonderwijs

171

Techniekonderwijs

56

Tweede fase

82

Uitstroom

60, 95, 104, 108, 109, 126, 133, 134, 152,
156, 189, 190, 193, 194, 195, 197,

Uitval

8, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 70, 72, 127,
138, 139, 142, 172, 180, 181, 184, 187,
190, 191, 197, 198, 199, 200

Veiligheid

13, 24, 25, 27, 28, 31, 35, 39, 65, 90, 94,
95, 96, 97, 98, 204, 206, 208, 209, 210,
212, 213, 214, 215, 216, 217

Vertrouwensinspecteur

204, 217, 218

*Visiterende en beoordelende instantie
(VBI)*

131

*Voorbereidend middelbaar
beroepsonderwijs (vmbo)*

9, 12, 13, 26, 37, 38, 40, 70 t/m 81, 85,
86, 110, 111, 116, 121, 122, 154, 157, 158,
166, 167, 171, 175, 180, 181, 182, 185,
186, 187, 193, 194, 195, 196, 204, 205,
206, 209, 210, 211, 213, 220, 223, 224,
227, 234, 237, 238

*Voorbereidend wetenschappelijk
onderwijs (vwo)*

12, 13, 15, 37, 38, 70, 77, 79, 80, 82, 83,
84, 85, 111, 154, 157, 181, 182, 185, 186,
187, 204, 205, 206, 209, 210, 212, 213,
220, 223, 225, 227

Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

63, 64, 65, 66

Voortgezet speciaal onderwijs (vso)

19, 56, 90, 91, 94, 95, 96, 185, 220, 223,
230, 231

Voortijdig schoolverlater(s) (vsv)

13, 14, 16, 17, 38, 108, 109, 180, 181, 182,
183, 184, 185, 189, 190, 191, 193, 194,
195, 196, 197, 234

Weer Samen Naar School (WSNS)

62

Wetenschappelijk onderwijs (wo)

15, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 136, 137,
138, 139, 142, 143, 180, 181, 199, 200

(Zeer) zwakke scholen

8, 18, 46, 50, 51, 53, 54, 57, 58, 59, 70,
73, 78, 87

Zorg en begeleiding

9, 48, 53, 55, 65, 71, 72, 172

Colofon

Publicatie	Inspectie van het Onderwijs	
Projectleiding	Brenda Boon (projectmedewerker) Wim van de Grift (projectleider) Leon Henkens (portefeuillehouder) Ineke van Kampen (projectmedewerker) Machteld Swanborn (coördinatie data-analyse)	
Communicatie	Melanie Cramer-Mulder Harm van Gerven Daisy Hombergen Jan-Willem Swane Gerard de Vries	
Documentatie	Evelien Evenhuis	
Data-analyse	Rinske Doehri-Plomp Wietske Idema Kim Lincklaen Arriëns Wilfried Ruiter Margriet van der Sluis	
Vormgeving	Blik grafisch ontwerp, Utrecht	
Fotografie	Ron van der Kooy	
Tekstredactie	Michael Elias (Lexis, Amersfoort) Petra Hakvoort Gerry Reezigt	
Drukwerk	Roto Smeets GrafiServices Utrecht	
Redactie	Marian Hulshof	Fabiola van der Schoot
Jan-Willem Baten	Frans Janssens	Jac Schreuder
Frans van den Bedem	Jaap de Jonge	Marieke Simonse-Bakker
Margo Beverloo	Queeny Jonker	Michel Stoc
Henk den Boer	Gerbo Korevaar	Leny Tabak
Daniel Bourguignon	Anneke Lassing-Van Midden	Debbie Toren
Vic van den Broek-d'Obrenan	Thea Manders	Chris Triemstra
Bep Corporaal	Jan Willem Mayvis	Anneke Veraart
Rutger van Dijk	Bauke Milo	Jos Verkroost
Anne Bert Dijkstra	Wim Oehlen	Freek Visser
Dré van Dongen	Karel Pagrach	Bert de Vries
Albert Essink	Piet van de Pol	Geertje van der Wal
Herman Franssen	Santos Ramcharan	Ingrid Wijgh
Peter Fröling	Elma Rohde	Inge de Wolf
Ellen Geboers	Ferry de Rijcke	
Ben de Goei	Jan Rijkers	
Vera Gombert	Els de Ruijter	
Ad Hermans		

Groene instellingen in het schooljaar 2006/2007 LNV

Agrarische opleidingscentra (aoc's) waarin voortgezet groen onderwijs verzorgd wordt	12
(totaal aantal vestigingen aoc-vo)	74
Afdelingen vmbo groen op scholengemeenschappen	39
Agrarische opleidingscentra (aoc's) waarin groen mbo verzorgd wordt	13
Hoger beroepsonderwijs	6
Wetenschappelijk onderwijs	1

Bron: LNV/Cfi

Personeelsleden in fte's x 1000 in het schooljaar 2006 – 2007 LNV

Agrarische opleidingscentra's (aoc's) voor vo en mbo	5,25
Hoger beroepsonderwijs	0,8*
Wetenschappelijk onderwijs	2,3*

Bron: LNV/Cfi

*Gegevens 2004

Leerlingen/ studenten x 1000 in 2006/2007 LNV

Voortgezet onderwijs aoc's (exclusief lwoo)	21,1
Lwoo aoc's	13,5
Vmbo groen op scholengemeenschappen	1,4
Lwoo scholengemeenschappen	0,7
Middelbaar beroepsonderwijs (aoc's)	25,7
Hoger beroepsonderwijs	8,0
Wetenschappelijk onderwijs	4,5

Bron: LNV/Cfi

Bestellen

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51 onder vermelding van ISB-nummer 978-90-8503-108-6 of Postbus 51-nummer 22BK2008B007

Verkoopprijs € 15,00

Postbus 51

Postbus 51 is een informatieloket van de overheid. U kunt bellen naar 0800 – 8051 (gratis), elke werkdag van 08.00 tot 20.00 uur of informatie opzoeken op www.postbus51.nl.

Auteursrechten voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

Copyright © 2008, Inspectie van het Onderwijs, Nederland



Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht
T (030) 669 06 00
E info@onderwijsinspectie.nl

Deze publicatie is ook te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.