



INSPECTIE van
het ONDERWIJS



DE STAAT VAN HET ONDERWIJS
Onderwijsverslag 2007 /2008



Instellingen in 2007 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	6.898
Speciaal basisonderwijs	316
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	323
Voortgezet onderwijs	645
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	60
Hoger beroepsonderwijs	41
Wetenschappelijk onderwijs	12

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008

Personeelsleden in fte's x 1.000 in 2007 (exclusief LNV)

Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs	113,4
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	18,6
Voortgezet onderwijs	85,8
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	38,4
Hoger beroepsonderwijs	25,3*
Wetenschappelijk onderwijs	36,6*

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008

*Gegevens 2006

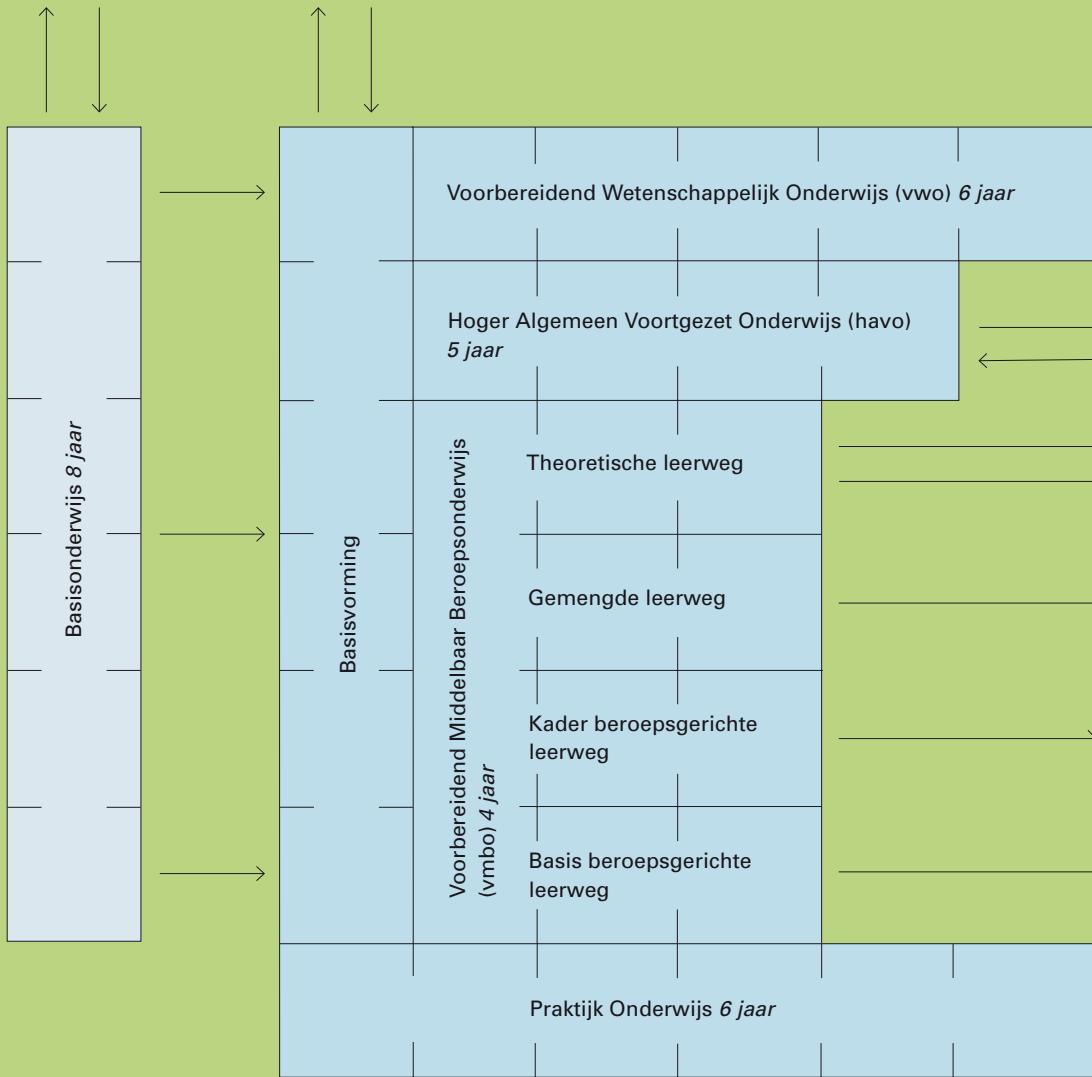
Aantal leerlingen/ studenten x 1.000 in 2007 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	1.552,1
Speciaal basisonderwijs	44,9
Speciaal onderwijs	36,7
Voortgezet speciaal onderwijs	29,3
Voortgezet onderwijs (exclusief zorg)	793,7
Lwoo, praktijkonderwijs	112,9
Middelbaar beroepsonderwijs	479,8
Volwasseneneducatie	133,3*
Hoger beroepsonderwijs	365,6
Wetenschappelijk onderwijs (ingeschreven wo, inclusief extraneï)	206,8

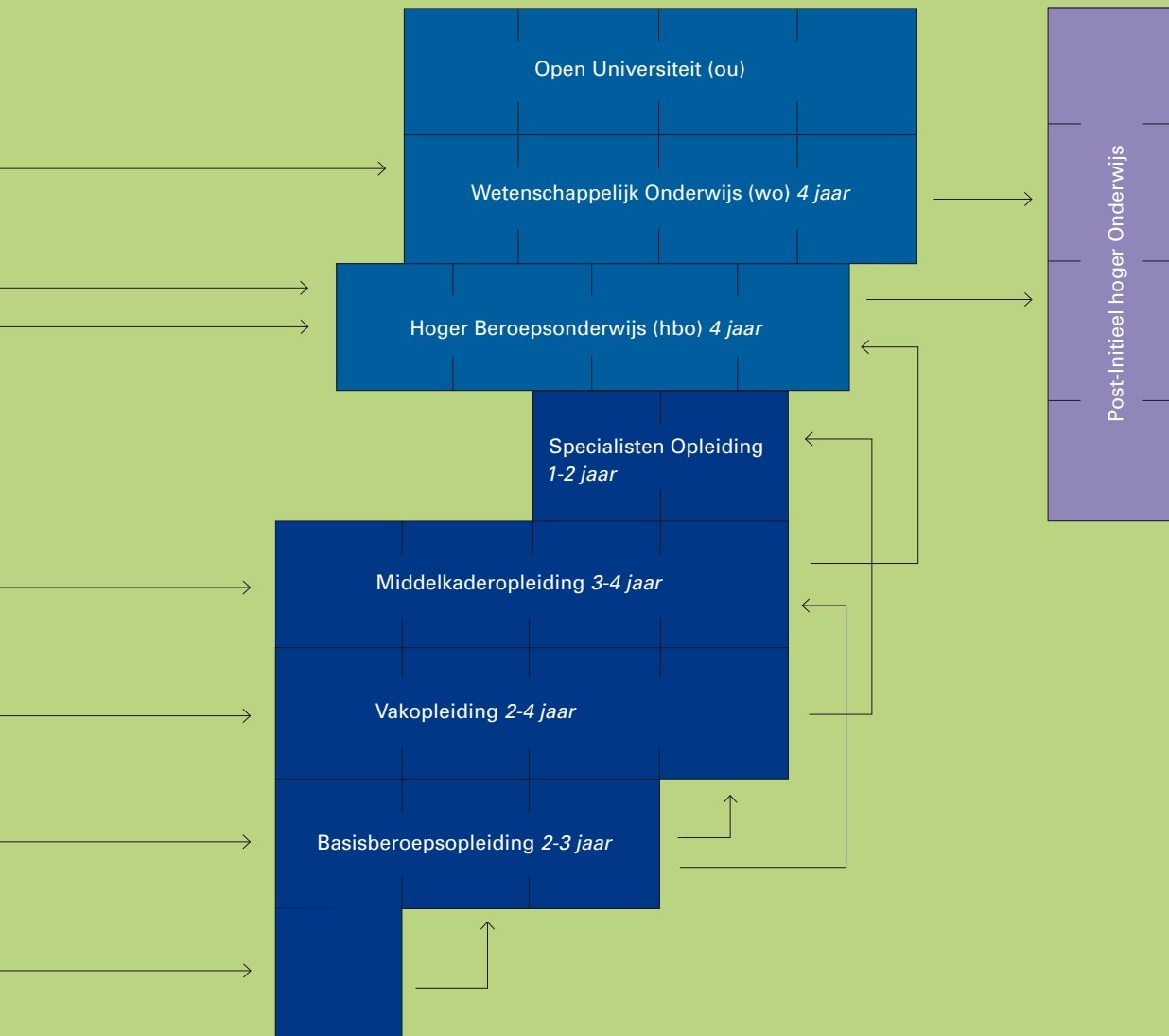
Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008

*Gegevens 2006

Speciaal Onderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs



Het Nederlands onderwijsstelsel

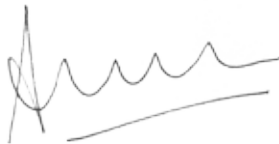


- 1 Basisonderwijs
- 2 De schoolsoorten vwo, havo, vmbo en praktijkonderwijs behoren tot het voortgezet onderwijs.
- 3 Volwassenenonderwijs kent vier soorten opleidingen: voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo), Nederlands als tweede taal (NT2), breed maatschappelijk functioneren en sociale redzaamheid. 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

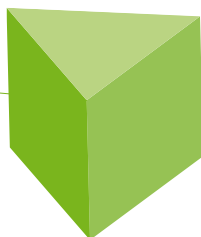
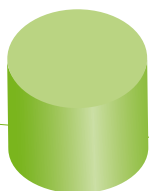
Aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de minister van
Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

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,



Mevrouw drs. A.S. Roeters
Utrecht, mei 2009





Leeswijzer voor de staat van het landbouwonderwijs

Het landbouwonderwijs ('groen' onderwijs) valt onder de verantwoordelijkheid 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 38 vmbo-afdelingen landbouw en natuurlijke omgeving van scholengemeenschappen en een regionaal opleidingscentrum. Het hoger agrarisch onderwijs wordt verzorgd door vijf agrarische hogescholen, waaronder de lerarenopleiding STOAS. Het wetenschappelijk onderwijs is ondergebracht bij Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

Het toezicht op het groene onderwijs wordt op dezelfde wijze vormgegeven als bij het overige onderwijs. Vanwege de verantwoordelijkheid van de minister van LNV voor het groene onderwijs is ervoor gekozen om de ontwikkelingen van het landbouwonderwijs op een herkenbare wijze te integreren in dit Onderwijsverslag.

In hoofdstuk 7 wordt afzonderlijk aandacht besteed aan het 'groen' onderwijs. Gegevens over aantallen leerlingen, deelnemers en studenten zijn opgenomen in de tabellen op de kaft.

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

HOOFDSTUK 1	DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS	8
1.1	Onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben	11
1.2	De kwaliteit van examinering	17
1.3	Opbrengstgericht onderwijs en basisvaardigheden	19
1.4	Onderwijstijd	22
1.5	Zeer zwakke scholen	23
1.6	Uitval en rendement	24
1.7	De kerntaken van het onderwijs	25

HET ONDERWIJS IN SECTOREN

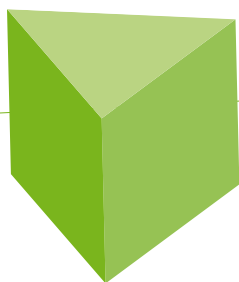
HOOFDSTUK 2	PRIMAIR ONDERWIJS	28
2.1	Toezichtarrangementen	34
2.2	De kwaliteit van het basisonderwijs	39
2.3	Ontwikkelingen in het primair onderwijs	42
2.4	Nabeschuwing	50
HOOFDSTUK 3	VOORTGEZET ONDERWIJS	56
3.1	Toezichtarrangementen	61
3.2	De opbrengsten van het voortgezet onderwijs	64
3.3	De kwaliteit van het voortgezet onderwijs	69
3.4	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	72
3.5	Nabeschuwing	79
HOOFDSTUK 4	SPECIALAAL ONDERWIJS	84
4.1	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 2	87
4.2	Leerlingen met een cluster 2-indicatie in het regulier onderwijs	89
4.3	Integraal toezicht regionale expertisecentra	90
4.4	Indicatiestelling bij zorgleerlingen	95
4.5	Wachtlijsten in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs	97
4.6	Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen	101
HOOFDSTUK 5	BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE	102
5.1	Kwaliteit van het onderwijs	106
5.2	Kwaliteit van de examinering	111
5.3	Thema's beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	115
5.4	Transparante verantwoording	120
5.5	Nabeschuwing	121
HOOFDSTUK 6	HOGER ONDERWIJS	122
6.1	Prestaties van het stelsel	125
6.2	Feiten en cijfers	127

6.3	Kwaliteit van het stelsel	129
6.4	Toegankelijkheid van het stelsel	132
6.5	Gerealiseerd niveau	136
HOOFDSTUK 7	GROEN ONDERWIJS	146
7.1	Resultaten van het groene mbo	149
7.2	Resultaten in het groene mbo naar sekse	152
7.3	Voortijdig schoolverlaten in het groene mbo	153
7.4	De examenkwaliteit van roc's, aoc's en vakinstellingen	154
7.5	Kwaliteit van het hoger agrarisch onderwijs	156
7.6	Regeling Innovaties Groen Onderwijs (RIGO)	159
HOOFDSTUK 8	ONDERWIJS IN HET BUITENLAND	162
8.1	Typering van de Nederlandse scholen in het buitenland	167
8.2	Kwaliteit van de scholen in het buitenland	169
8.3	Verklaringen	173
HOOFDSTUK 9	NIET BEKOSTIGD ONDERWIJS	176
9.1	B3-scholen	179
9.2	Zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs	183

HET ONDERWIJS IN THEMA'S

HOOFDSTUK 10	BASISVAARDIGHEDEN TAAL EN REKENEN/WISKUNDE	192
10.1	Prestaties van leerlingen in het basisonderwijs	195
10.2	Het onderwijsleerproces bij taal en rekenen/wiskunde in het basisonderwijs	199
10.3	Prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs	202
10.4	Het onderwijsleerproces bij taal en rekenen/wiskunde in het voortgezet onderwijs	205
HOOFDSTUK 11	KWALITEIT VAN DE LERAAR	208
11.1	Leraarschap en inspectietoezicht	211
11.2	De arbeids- en opleidingsmarkt voor onderwijspersoneel	215
11.3	Lerarenopleidingen	219
HOOFDSTUK 12	ZORG VOOR SPECIFIEKE GROEPEN LEERLINGEN	222
12.1	Leerlingen met een lwoo-indicatie	227
12.2	Orthopedagogisch-didactische centra	228
12.3	Reboundvoorzieningen	230
12.4	Herstart en Op de Rails	232
12.5	Zorgleerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs	235
12.6	Conclusies	237

HOOFDSTUK 13	DE KWALITEIT VAN EXAMENS EN EXAMINERING	238
13.1	Inleiding	241
13.2	Verschil schoolexamen en centraal examen in het voortgezet onderwijs	242
13.3	De kwaliteit van schoolexamens in het voortgezet onderwijs	247
13.4	Het centraal schriftelijk en praktisch examen bij beroepsgerichte vakken in het vmbo	249
13.5	De kwaliteit van examencommissies in het hoger onderwijs	252
13.6	Balans van het examenonderzoek	256
HOOFDSTUK 14	UITVAL EN RENDEMENT	258
14.1	Inleiding	261
14.2	Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs	263
14.3	Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs	267
14.4	Verklaringen en beleid	271
14.5	Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs	274
14.6	Signaleren en melden van verzuim en uitval in voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs	279
14.7	Uitval en rendement in het hoger onderwijs	281
14.8	Conclusie	285
HOOFDSTUK 15	SOCIALE VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE	288
15.1	Sociale veiligheid	291
15.2	Actief burgerschap en sociale integratie	298
HOOFDSTUK 16	FINANCIËEL TOEZICHT	306
16.1	Toezicht op de rechtmatige verkrijging en besteding van de rijksbijdrage	310
16.2	Toezicht op de financiële continuïteit	310
16.3	Thema's in het financieel toezicht	317
HOOFDSTUK 17	NALEVING WET- EN REGELGEVING	320
17.1	Primair onderwijs	323
17.2	Voortgezet onderwijs	325
17.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	329
17.4	Hoger onderwijs	330

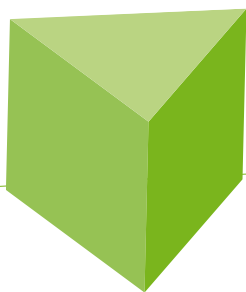




HOOFDSTUK 1

DE STAAT VAN HET NEDERLANDSE ONDERWIJS

1.1	Onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben	11
1.2	De kwaliteit van examinering	17
1.3	Opbrengstgericht onderwijs en basisvaardigheden	19
1.4	Onderwijstijd	22
1.5	Zeer zwakke scholen	23
1.6	Uitval en rendement	24
1.7	De kerntaken van het onderwijs	25



1 De staat van het Nederlandse onderwijs

Voldoende kwaliteit Evenals in voorgaande jaren stelt de inspectie vast dat de meeste scholen in 2007/2008 onderwijs van voldoende kwaliteit bieden. Dat wil zeggen dat leerlingen voldoende presteren en dat er geen ernstige tekortkomingen in het onderwijsleerproces zijn. In het basisonderwijs geldt dat voor 91 procent van de scholen, in het voortgezet onderwijs voor 87 procent. In het middelbaar beroeps-onderwijs geldt voor 80 procent van de organieke eenheden dat al hun opleidingen voldoende kwaliteit hebben.

Bewaking nodig Leerlingen in het Nederlandse basisonderwijs en voortgezet onderwijs presteren ruim boven het internationale gemiddelde. De rekenprestaties van Nederlandse basisschoolleerlingen staan op de negende plaats (TIMMS 2007) en de leesprestaties op de twaalfde plaats (PIRLS 2006) in internationaal vergelijkend onderzoek. De leesprestaties van Nederlandse vijftienjarigen staan op de tiende plaats (PISA 2006). Nederland behoort dus niet meer tot de top 5. Dat ligt enerzijds aan betere prestaties van andere landen, anderzijds aan dalende lees- en rekenvaardigheden in Nederland (Van der Schoot, 2008; Meelissen & Drent, 2008; Mullis, Martin, Kennedy & Foy, 2007; OECD, 2007a). Goed presteren is niet vanzelfsprekend en blijvende bewaking van het onderwijs is dan ook nodig.

Leerlingenzorg en examens De inspectie vraagt in dit Onderwijsverslag aandacht voor twee relatief nieuwe thema's:

- ◆ Het onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben. Dit onderwijs heeft nog te vaak onvoldoende kwaliteit en is te weinig effectief.
- ◆ De kwaliteit van examinering. Scholen en besturen waarborgen deze onvoldoende, waardoor de betrouwbaarheid van diploma's onder druk komt te staan.

Daarnaast bouwt de inspectie voort op thema's uit het Onderwijsverslag van vorig jaar:

- ◆ de wenselijkheid van opbrengstgericht werken om de basisvaardigheden bij taal en rekenen te bevorderen;
- ◆ het realiseren van voldoende onderwijstijd;
- ◆ de zwakke en zeer zwakke scholen;
- ◆ uitval en rendement in het voortgezet onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs.

1.1 Onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben

Differentiële effectiviteit Scholen leveren meestal voldoende kwaliteit, maar dat wil niet zeggen dat alle leerlingen daar evenveel van profiteren. Een basisschool kan een goede gemiddelde score op de eindtoets halen, terwijl sommige leerlingen slecht presteren doordat ze geen goede zorg hebben gehad. Een school voor voortgezet onderwijs kan behoorlijk presteren bij het centraal examen, terwijl (of juist doordat) leerlingen zijn afgestroomd. Het gaat hier om de differentiële effectiviteit van het onderwijs, ofwel om de vraag: welke resultaten bereikt een school voor verschillende groepen leerlingen?

Passend onderwijs Schoolbesturen moeten vanaf 2011 passend onderwijs aan al hun leerlingen bieden. Dat vergt samenwerking in regionale netwerken en afstemming met ketenpartners. Voor passend onderwijs is het vooral nodig dat leraren het onderwijs op hun leerlingen afstemmen en dat de leerlingenzorg van goede kwaliteit is (OCW, 2009c). Dat is volgens de inspectie nu onvoldoende het geval.

Aantallen zorgleerlingen

De inspectie gebruikt de term 'zorgleerling' voor alle leerlingen die meer vragen dan de gemiddelde leerling. In deze paragraaf gaat het vooral om leerlingen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

Basisonderwijs In het basisonderwijs zijn de volgende groepen zorgleerlingen te onderscheiden:

- ◆ een kwart van de leerlingen heeft volgens de eigen leraar extra aandacht nodig vanwege taal- of rekenachterstanden of een slechte werkhouding (Smeets, Van der Veen, Derriks & Roeleveld, 2007);
- ◆ 12 procent van de kleuters blijft een extra jaar in groep 1 of 2, omdat de school de overgang naar groep 3 niet verantwoord vindt;
- ◆ 2 procent van de leerlingen blijft in de hogere leerjaren zitten, omdat de school de overgang naar een volgend leerjaar niet verantwoord vindt. Dat gebeurt vooral in de groepen 3 en 4.
- ◆ 4 procent van de leerlingen heeft een eigen leerlijn en gaat op een lager niveau door de leerstof dan de rest van de groep. Leerlijnen komen vooral voor in de groepen 6, 7 en 8.
- ◆ 1 procent van de leerlingen heeft een rugzak (leerlinggebonden financiering), meestal vanwege gedragsproblemen;
- ◆ 2,8 procent van de leerlingen volgt speciaal basisonderwijs en 2,2 procent volgt speciaal onderwijs.

Minimaal 10 procent heeft zorg nodig Sommige categorieën zorgleerlingen vertonen overlap: een zittenblijver kan bijvoorbeeld later in zijn schoolloopbaan een leerlijn krijgen of naar het speciaal basisonderwijs gaan. Een aantal categorieën overlapt echter nauwelijks: leerlingen met leerlijnen, leerlingen met een rugzak en leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs. Uitgaande van die groepen heeft minimaal 10 procent van de leerlingen in het basisonderwijs zorg nodig. Dat zijn ruim 150.000 leerlingen.

Voortgezet onderwijs Het voortgezet onderwijs heeft de volgende groepen leerlingen die extra aandacht nodig hebben:

- ◆ 3 procent van de leerlingen blijft zitten in leerjaar 1 of 2;
- ◆ 11 procent stroomt in de onderbouw af naar een lager schooltype;
- ◆ 10 procent van de leerlingen loopt vertraging op in de bovenbouw van het vmbo;
- ◆ 35 procent van de leerlingen loopt vertraging op in de bovenbouw van havo en vwo;
- ◆ 1 procent van de leerlingen heeft een rugzak;
- ◆ 11 procent van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs krijgt leerwegondersteuning in het vmbo;
- ◆ 3 procent van de leerlingen volgt praktijkonderwijs;
- ◆ 3 procent van de leerlingen volgt voortgezet speciaal onderwijs;
- ◆ een groeiend aantal leerlingen zit tijdelijk in een bijzondere voorziening, zoals een reboundvoorziening (circa drieduizend leerlingen per jaar; Van der Steenhoven & Van Veen, 2008), een orthopedagogisch-didactisch centrum (vijftienhonderd tot tweeduizend leerlingen) of een project als Herstart of Op de Rails (gezamenlijk circa zestienhonderd leerlingen per jaar; Kwant, 2007; 2008).

Minimaal 17 procent heeft zorg nodig Ook in het voortgezet onderwijs overlappen de categorieën: een lwoo-leerling kan bijvoorbeeld afstromen of blijven zitten. De leerlingen in het praktijkonderwijs, het voortgezet speciaal onderwijs en het lwoo overlappen echter niet. Daarvan uitgaande heeft minimaal 17 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs extra zorg nodig. Dat komt neer op ruim 150.000 leerlingen.

Financieel belang Het voortgezet onderwijs heeft procentueel meer zorgleerlingen dan het basisonderwijs. Dat komt mogelijk doordat de puberteit problemen verheft. Het kan ook zijn dat het voortgezet onderwijs al langer bestaande problemen van leerlingen voor het eerst opmerkt, maar dit is minder waarschijnlijk naarmate basisscholen beter signaleren. Het verschil kan gedeeltelijk verklaard worden door het financieel belang van het vmbo bij een lwoo-indicatie (Algemene Rekenkamer, 2005a; 2005b).

Onderbouwning nodig Scholen bepalen grotendeels zelf wie ze als zorgleerling beschouwen. Bij beslissingen over het verlengen van de kleuterperiode, zittenblijven,

eigen leerlijnen en afstromen zijn niet altijd externe deskundigen betrokken. Soms zijn dergelijke beslissingen afhankelijk van individuele leraren. De inspectie vindt een solide onderbouwing van beslissingen noodzakelijk, zeker als ze grote gevolgen hebben voor de schoolloopbaan. Dat is bijvoorbeeld het geval bij eigen leerlijnen die ertoe leiden dat leerlingen uitstromen onder het niveau van groep 8 van de basisschool.

De kwaliteit van leerlingenzorg

Ontwikkeling zorgstructuur De zorgstructuur in het onderwijs is de laatste decennia uitgebouwd met interne begeleiders, zorgcoördinatoren en zorgadviesteams, waarin scholen samenwerken met externe partners als leerplichtambtenaren en jeugdzorgmedewerkers. Door het gebruik van leerlingvolgsystemen is het vermogen om problemen bij leerlingen op te sporen toegenomen. Het vermogen om problemen te voorkomen of effectief te remediëren nam daarentegen veel minder toe (Smeets & Rispen, 2008).

Afstemming op helpt scholen Afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen is de beste manier om problemen in de schoolloopbaan voor te zijn, mits die afstemming gericht is op het voorkomen of snel wegwerken van stagnaties. Eenmaal opgelopen achterstanden zijn namelijk moeilijk te verhelpen (Houtveen, 2007). Op ongeveer 40 procent van de basisscholen en 55 procent van de scholen in het voortgezet onderwijs stemmen leraren hun onderwijs echter onvoldoende af op verschillen tussen leerlingen, terwijl methoden en educatieve software wel steeds meer mogelijkheden bieden. Deze percentages zijn de afgelopen jaren steeds ongeveer hetzelfde. Een belangrijke kans om problemen bij leerlingen te voorkomen blijft zo te vaak onbenut.

Handelingsplannen onvoldoende concreet Een kwart van de basisscholen biedt geen planmatige zorg, dat wil zeggen: slaagt er niet in een goed handelingsplan voor leerlingen die dat nodig hebben op te stellen, uit te voeren en te evalueren. De plannen beschrijven wel de problemen van leerlingen, maar een verdiepende analyse van de oorzaken ontbreekt vaak. Ook concrete doelen en helder omschreven activiteiten om die doelen te bereiken zijn niet altijd vermeld (Algemene Rekenkamer, 2005a; Hilbers, 2006; Inspectie van het Onderwijs, 2008g; 2008i). Er zijn wel vorderingen, bijvoorbeeld in het speciaal basisonderwijs, maar ze gaan niet snel. Dit probleem speelt ook in het voortgezet onderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs en het mbo. In alle sectoren zijn doorgaans ook de wettelijk verplichte handelingsplannen voor rugzakleerlingen te summier om als betekenisvolle sturingsdocumenten te fungeren. Voor plannen waarin de ambulante begeleiding is beschreven, geldt hetzelfde.

Realisatie in de praktijk Als leraren leerlingen extra zorg moeten geven, is het belangrijk dat ze daar tijd voor inroosteren. Basisscholen doen dat soms door een deel van de ochtend voor zorgactiviteiten in alle groepen te reserveren; andere leerlingen werken dan zelfstandig. Als niet expliciet tijd voor leerlingenzorg vrijgemaakt wordt, is het zeer de vraag of leraren er altijd aan toekomen. Een handelingsplan garandeert dus nog niet dat leerlingen ook echt zorg krijgen.

Ontbreken van zorg Soms hebben scholen geen handelingsplannen, terwijl die er wel zouden moeten zijn. De inspectie onderzocht in drie gemeenten welke zorg basisscholen gaven aan leerlingen die later naar het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) gingen (Inspectie van het Onderwijs, 2008g). Leerlingen krijgen een lwoo-indicatie als ze een leerachterstand van ten minste anderhalf jaar bij minimaal twee basisvakken hebben, naast een IQ tussen 75 en 90. Zulke achterstanden zou een basisschool moeten opmerken en aanpakken. Toch had slechts 10 procent van de latere lwoo-leerlingen een adequaat plan op de basisschool, terwijl een op de zes in het geheel geen zorgdossier of handelingsplan had. Scholen met een slechte leerlingenzorg leveren meer lwoo-leerlingen af dan scholen met een goede leerlingenzorg (Karsten, Van Schooten & Blok, 2008). Dat wijst erop dat minder leerlingen leerwegondersteuning nodig hebben naarmate basisscholen betere zorg bieden.

Eenzijdige invulling In het praktijkonderwijs, het lwoo en het speciaal onderwijs richt de leerlingenzorg zich vaak eenzijdig op de sociaal-emotionele ontwikkeling, terwijl leerlingen ook problemen op het cognitieve vlak hebben (Inspectie van het Onderwijs, 2005; Mombarg, 2007; Hilbers, 2006). Datzelfde geldt voor orthopedagogisch-didactische centra en reboundvoorzieningen (Inspectie van het Onderwijs, 2008f; 2009d). In al deze gevallen blijven kansen onbenut om prestaties van leerlingen te bevorderen.

Kwaliteit van zorgfunctionarissen De inspectie constateert dat soms stagiairs of onderwijsassistenten zorgactiviteiten uitvoeren. Ook schakelen basisscholen wel eens ouders of leerlingen uit de bovenbouw in om leesoefeningen te doen met jongere leerlingen. Van deze 'zorgverleners' zijn geen sterke effecten te verwachten. Een tweede knelpunt is dat zorgleerlingen vaak met meerdere personen te maken hebben. Door het grote aantal deeltijders in het basisonderwijs hebben leerlingen vaak al twee leraren, waar dan nog een remedial teacher bijkomt. Het is de vraag of alle betrokkenen voldoende inzicht hebben in de actuele ontwikkeling van leerlingen en hun aanpak onderling voldoende afstemmen. De inspectie signaleert verder dat scholen soms weinig kwaliteitseisen stellen aan sleutelfiguren in de zorg. Een leraar die vanwege een burn-out niet voor de klas kan staan, is niet meteen een goede intern begeleider, een afgekeurde gymleraar is niet automatisch een goede zorgcoördinator. Een laatste knelpunt is dat directies de leerlingenzorg te veel overlaten aan de intern begeleider of de zorgcoördinator, waardoor ze een mogelijk gebrek aan kwaliteit van de zorg niet opmerken (Hoffmans, Kuijs & Spaans, 2007).

Kwaliteit van zorgadviesteams Er is wel onderzoek gedaan naar zorgadviesteams, maar over hun effectiviteit is desondanks weinig bekend (Van Veen, Van den Boogaart, Huizenga, Van der Krol & Wienke, 2008). Een kleinschalig onderzoek van de inspectie wees uit dat de helft van de teams niet efficiënt functioneert en te weinig aandacht heeft voor de kwaliteit van het eigen handelen (Inspectie van het Onderwijs, 2007). Ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg uitte kritische geluiden over de dossiervorming en voortgangsbewaking in de teams (Rutz & Wienke, 2008). Meer aandacht voor de effectiviteit van zorgadviesteams is dan ook nodig.

Bandbreedte Discussies over de leerlingenzorg concentreren zich al snel op de vraag welke bandbreedte aan zorg van scholen verwacht mag worden. Vanuit het perspectief van zorgleerlingen is die vraag niet zo relevant: zij hebben immers recht op goed onderwijs, op welke school ze ook zitten. Als de ene school geen zorg kan bieden, moet er op zijn minst een andere in de buurt zijn die dat wel kan. Dat is nu nog niet gegarandeerd, niet in het regulier onderwijs, maar ook niet in het speciaal onderwijs.

De effecten van leerlingenzorg

Onvoldoende helderheid De effectiviteit van het onderwijs aan zorgleerlingen is moeilijk vast te stellen door de gebrekkige dossiers op veel scholen.

- ◆ Een derde van de basisscholen gaat niet na welke effecten de leerlingenzorg heeft. Als dat wel gebeurt, is de analyse soms weinig kritisch. Een school vermeldt bijvoorbeeld wel dat de zorg onvoldoende hielp, maar zet geen vraagtekens bij de verleende hulp. Zo wordt te gemakkelijk geaccepteerd dat leerlingen weinig of geen vorderingen maken. Scholen schatten hun vaardigheden in het begeleiden van zorgleerlingen tamelijk positief in (Kroesbergen & Sontag, 2008; Sontag e.a., 2007), maar hebben op dit punt te weinig zelfkritiek (Ledoux, Blok & Boogaart, 2009).
- ◆ Twee derde van de basisscholen kan onvoldoende duidelijk maken hoe leerlingen met eigen leerlijnen zich ontwikkelen. Voor deze leerlingen is geen helder toekomstperspectief vastgesteld en er zijn geen tussendoelen. Om dezelfde redenen is vaak niet duidelijk of rugzakleerlingen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs zich voldoende ontwikkelen.
- ◆ De inspectie kan in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs de opbrengsten niet beoordelen, omdat de meerderheid van scholen niet aan kan tonen dat leerlingen zich volgens plan ontwikkelen.

Leerstandaarden Sommige vormen van leerlingenzorg zijn weinig effectief. Dat geldt in de eerste plaats voor alle vormen van differentiatie die niet gericht zijn op heldere minimumdoelen voor alle leerlingen (Houtveen & Reezigt, 2001; Bosker, 2005). Leerlingen lopen dan het gevaar te vroeg op een te laag streefniveau te worden gezet. Zolang er geen landelijke standaarden zijn die duidelijk maken welke kennis en vaardigheden alle leerlingen (dus ook zorgleerlingen) moeten hebben, is dit gevaar volop aanwezig. Dat geldt in het bijzonder voor differentiatie in de vorm van eigen leerlijnen, waarbij scholen leerlingen loskoppelen van het niveau van hun groep. Daar komt nog bij dat leerlingen met eigen leerlijnen, vanwege hun geïsoleerde positie in de groep, soms weinig instructie krijgen en relatief vaak zelfstandig moeten werken. In het ergste geval lijkt het onderwijs voor deze leerlingen, die juist extra aandacht van hun leraren nodig hebben, op het doorwerken van een schriftelijke cursus.

Zittenblijven Ook het verlengen van de kleuterperiode en zittenblijven zijn doorgaans geen effectieve maatregelen (Roeleveld & Van der Veen, 2007; Van de Grift, 2005).

Een extra jaar onderwijs kan zeker zinvol zijn, maar alleen als het aanbod in dat extra jaar doelgericht inspeelt op problemen van leerlingen. Dat gebeurt bijvoorbeeld met succes in schakelklassen (Mulder e.a., 2008). Bij het 'traditionele' zittenblijven herhalen leerlingen alleen de stof die ze in een eerder stadium niet onder de knie kregen.

Speciaal onderwijs Basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs slagen er niet goed in leerlingen vast te houden. Gemiddeld krijgt 2 procent van de leerlingen in Europa onderwijs in scholen voor speciaal onderwijs, maar in Nederland maakt 5 tot 6 procent gebruik van het (voortgezet) speciaal onderwijs, het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs (Smeets & Rispen, 2008). Het speciaal onderwijs groeit bovendien nog steeds; het voortgezet speciaal onderwijs voor leerlingen met gedragsproblemen is in tien jaar in omvang verdubbeld. De toename van indicaties voor leerlingen met gedragsproblemen ligt aan een betere signalering, maar ook aan de mogelijkheden om extra bekostiging te krijgen voor zorgleerlingen (De Greef & Rijswijk, 2005; 2006; Grietens, Ghesquiere & Pijl, 2006).

Voortijdig schoolverlaten Het aantal voortijdig schoolverlaters in het voortgezet onderwijs en het mbo daalde de afgelopen jaren, maar is met 48.800 (voorlopige schatting voor 2007/2008) nog steeds zeer aanzienlijk. Ook dat is een indicatie dat de leerlingenzorg in die sectoren er onvoldoende in slaagt leerlingen binnenboord te houden.

Overgangen in het stelsel Effectieve leerlingenzorg vraagt om een goede overdracht van leerlingen van de ene onderwijssector naar de andere, maar die is nergens vanzelfsprekend. Vorig jaar beschreef het Onderwijsverslag dat het basisonderwijs onvoldoende weet over de voorschoolse periode van leerlingen en al jaren is bekend dat het voortgezet onderwijs gegevens van basisscholen niet genoeg benut. Het middelbaar beroepsonderwijs laat informatie van het voortgezet onderwijs liggen en het hoger onderwijs ten slotte peilt onvoldoende of instromende studenten specifieke vormen van begeleiding nodig hebben.

Passend onderwijs voor alle leerlingen

Excellerende leerlingen Passend onderwijs betreft ook leerlingen die meer aankunnen dan hun leeftijdgenoten. De Onderwijsraad (2009) signaleert dat het Nederlandse onderwijs weinig gericht is op excellerende leerlingen en studenten. Internationaal vergelijkend onderzoek toont keer op keer aan dat Nederland weliswaar relatief weinig slechte presteerders heeft, maar ook relatief weinig goede. Ook de inspectie constateert dat: het gebrek aan afstemming dupeert immers ook leerlingen die bovengemiddeld presteren. Zo bieden maar weinig scholen havo-leerlingen de kans vwo-vakken te kiezen. In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs melden studenten gebrek aan diepgang en uitdagendheid van hun opleidingen. Er is een groeiende behoefte aan Leonardoscholen en andere initiatieven voor hoogbegaafde leerlingen. Ook gymnasia, technasia en tweetalig onderwijs staan steeds meer in de belangstelling. Meer scholen en besturen zouden aan de problematiek van de (hoog)begaafde leerlingen aandacht moeten besteden.

Meer deskundigheid nodig De huidige activiteiten van het onderwijsveld in het kader van Passend onderwijs betreffen vooral bestuurlijke veranderingen. Er is minder aandacht voor het gedrag van leraren en zorgfunctionarissen (OCW, 2008; Ledoux, Karsten, Breedvelt, Emmelot & Heim, 2007; Greven & Timmerhuis, 2008i). Afstemming van het onderwijs op leerlingen is voor leraren een complexe vaardigheid, die niet vanzelf tot stand komt, maar scholing en coaching vereist (Kyriakides, Creemers & Antoniou, 2009). Daarom vraagt de inspectie nadrukkelijk aandacht van scholen en besturen voor de kwaliteit en de effectiviteit van het onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben.

1.2 De kwaliteit van examinering

Betrouwbaarheid en rechtsgelijkheid De inspectie heeft onderzoek gedaan naar examens en examinering in het voortgezet onderwijs, het mbo en het hoger onderwijs. Een deel van de scholen en instellingen in deze sectoren heeft problemen met het samenstellen van examens, een correcte afname van examens of goed toezicht op de examinering. Daardoor zijn de rechtsgelijkheid in de behandeling van examenkandidaten en de betrouwbaarheid van diploma's in gevaar en staat het civiel effect onder druk.

Zakelijke afstand De maatschappij, de arbeidsmarkt en vervolgoopleidingen moeten op diploma's kunnen vertrouwen (Sanders & Van der Werf, 2008). Dat kan alleen als scholen en besturen de kwaliteit van examens en examinering voldoende waarborgen. Bij de examinering moet een zakelijke afstand tot het leerproces aanwezig zijn. Leerlingen moeten immers laten zien wat ze bereikt hebben en dat kan alleen als de examinering dat principe waarborgt. Dat is onvoldoende het geval.

Discrepantie centraal examen-schoolexamen Het examen in het voortgezet onderwijs bestaat uit een gedeelte dat voor alle scholen gelijk is (het centraal examen) en een gedeelte dat scholen zelf samenstellen en dat dus varieert (het schoolexamen). Al vaker is gesignaleerd dat de discrepantie tussen cijfers voor het centraal examen en het schoolexamen in het voortgezet onderwijs op sommige scholen hardnekkig is. Leerlingen compenseren dan een laag cijfer op het centraal examen door hoge cijfers op het schoolexamen. Van de scholen in het voortgezet onderwijs heeft 15 procent een cijfer voor het schoolexamen dat meer dan een half punt hoger is dan het cijfer voor het centraal examen. Dat speelt met name in het vwo, waar 40 procent van de scholen zo'n groot verschil heeft. Vooral in het niet bekostigd onderwijs zijn de verschillen tussen het schoolexamen en het centraal examen soms onaanvaardbaar hoog. De inspectie stelt dit expliciet aan de orde en de discrepantie weegt mee in het oordeel over de opbrengsten.

Schoolexamens De vakinhoudelijke en toetstechnische kwaliteit van schoolexamens in het vmbo en havo is meestal wel voldoende, zeker als leraren gebruik maken van

toetsen en opdrachten uit methodes of oude centrale examens. Als ze zelf toetsen maken, is de kwaliteit minder goed. Dat blijkt uit onderzoek dat de inspectie het afgelopen jaar liet uitvoeren.

Basisberoepsgerichte leerweg vmbo Scholen houden zich bij de voorbereiding, afname en beoordeling van het centraal schriftelijk en praktisch examen in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo onvoldoende aan de regels. Slechts 4 procent van de examinatoren leeft de voorschriften voor afname volledig na. De helft van de examinatoren past opdrachten aan, helpt leerlingen af en toe of beoordeelt te soepel. Leraren kennen de regels niet goed genoeg en brengen daardoor de rechtsgelijkheid in de behandeling van examenkandidaten in gevaar. De inspectie wijst besturen en schoolleiding op hun verantwoordelijkheden en intensiveert het toezicht.

Kwaliteit examens mbo Het mbo kent alleen decentrale examinering. Daarom zijn in een wettelijke regeling kwaliteitsstandaarden vastgesteld waar mbo-examens aan moeten voldoen. De inspectie constateert op basis van een steekproef dat examens bij een op de vijf opleidingen niet aan die standaarden voldoen. De meest voorkomende tekortkomingen zijn onvoldoende dekking van de uitstroomeisen en onvoldoende betrouwbaarheid. Ook is vaak sprake van onvoldoende borgen van de examinering. Instellingen krijgen een jaar de tijd om zich te verbeteren; lukt dat niet, dan kan een instelling het recht verliezen bij een opleiding te mogen examineren. Soms voldoen instellingen niet aan wettelijke bepalingen voor de examens, bijvoorbeeld omdat Commissies van Beroep niet conform de wet zijn ingericht. Sommige instellingen leggen geen openbare verantwoording af over de kwaliteit van examens. In dat geval controleert de inspectie na drie maanden of de situatie verbeterd is.

Examencommissies hoger onderwijs De inspectie onderzocht een representatieve steekproef van examencommissies in het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Naar eigen zeggen zijn de commissies nog onvoldoende in staat de kwaliteit van de toetsing te borgen. Ze kunnen de gezaghebbende rol die hun wordt toegekend dan ook nog niet waarmaken. De commissies onderzoeken de kwaliteit van toetsen zelden en weten ook niet altijd of docenten genoeg capaciteiten hebben om goede toetsen te maken. Richtlijnen en procedures voor beoordeling en normering van toetsen ontbreken vaak. Als besturen van instellingen zich actief met de kwaliteitsbewaking bemoeien, bijvoorbeeld door een instellingsbrede monitoring, komt dat de kwaliteit van de commissies ten goede.

Sectoren aan zet De sectororganisaties zijn, naast scholen, besturen, vakorganisaties en de landelijke overheid, aan zet om de situatie rond de examens te verbeteren. De inspectie acht maatschappelijk vertrouwen in de examens van cruciaal belang. Zij juicht initiatieven toe die dat vertrouwen bevorderen, zoals de introductie van centrale examinering voor algemeen vormende vakken in mbo-4 en het ontwikkelen van een centraal examen voor de lerarenopleidingen. De komende periode gaat de inspectie bovendien na of effecten worden bereikt.

1.3 Opbrengstgericht onderwijs en basisvaardigheden

Opbrengstgerichte cultuur In het vorige Onderwijsverslag wees de inspectie op het belang van opbrengstgericht onderwijs (data-driven teaching) voor de prestaties van leerlingen. In een opbrengstgerichte cultuur leidt evaluatie van prestaties door scholen tot verbetering van het onderwijs en daardoor tot beter presteren (Hofman, Vandenberghé & Dijkstra, 2008; Scheerens & Bosker, 1997). Belangrijk is dat die cultuur gedragen wordt door de schoolleiding, maar vooral door leraren die er in de praktijk vorm aan moeten geven. De aandacht voor dit onderwerp is toegenomen door de politieke discussie over leerstandaarden, de deelname van basisscholen aan taal- en rekenpilots en de aandacht van het ministerie van OCW voor opbrengstgericht schoolleiderschap. Ook de Onderwijsraad (2008b) pleitte onlangs opnieuw voor een opbrengstgerichte cultuur.

Helderheid nodig Opbrengstgericht werken veronderstelt helderheid over de vraag welke opbrengsten bereikt moeten worden, liefst in de vorm van leerstandaarden voor de basisvakken taal en rekenen/wiskunde. Die zijn er nog niet, maar basisscholen kunnen hun leerlingvolgsysteem en landelijk genormeerde eindtoetsen al wel gebruiken als basis voor opbrengstgericht werken. Scholen voor voortgezet onderwijs kunnen hun slagingspercentages en cijfers voor centrale examens als standaard benutten, evenals rendementsgegevens van de onder- en bovenbouw. Op scholen voor speciaal onderwijs is het verantwoord van opbrengsten daarentegen nog een zeer groot probleem, vanwege het gebrek aan bruikbare gegevens.

Vereisten voor opbrengstgericht onderwijs De inspectie verstaat onder opbrengstgericht werken dat scholen opbrengsten, zoals prestaties van leerlingen in de basisvakken of het wel of niet halen van een diploma, analyseren en evalueren. Ook de kwaliteit van het onderwijs dat tot die opbrengsten heeft geleid, moet daarbij worden betrokken. De analyses betreffen het individuele niveau van de leerling, het niveau van de groepen in de school en het niveau van de school als geheel. Op basis van analyses kunnen scholen doelen stellen, verbeteringen realiseren en opnieuw evalueren. Die cyclus vereist zowel een goede leerlingenzorg als een goede kwaliteitszorg.

Trage ontwikkelingen Het afgelopen jaar beoordeelde de inspectie de leerlingenzorg als voldoende op 75 procent van de basisscholen en 86 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs. De kwaliteitszorg is voldoende op 52 procent van de basisscholen en 55 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs. Deze percentages zijn wel hoger dan in eerdere jaren, maar het tempo van veranderingen is niet erg hoog. Vier jaar geleden had een vijfde van de basisscholen zowel de kwaliteitszorg als de leerlingenzorg voldoende op orde, inmiddels gaat het om 36 procent. De meerderheid van basisscholen moet dus nog het nodige doen om opbrengstgericht te kunnen werken; dat geldt eveneens voor het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs. Ook in het mbo is vooruitgang nodig. Nu lukt het bijvoorbeeld slechts 40 procent van de instellingen in die sectoren in het jaarverslag te rapporteren over elementaire onderdelen van kwaliteitszorg.

Schoolleiding en besturen

Management van kwaliteit Beoordelingen van kwaliteitszorg en leerlingenzorg zeggen ook iets over het management van scholen, omdat ze op het schoolniveau liggen en aansturing door de directie vergen. Omdat kwaliteitszorg en de leerlingenzorg zo vaak te wensen overlaten, is het duidelijk dat de onderwijskundige aansturing door directies verbetering behoeft (Oomens, Van Aarsen, Van Eck & Kieft, 2008; Hofman, Vandenberghé & Dijkstra, 2008). Onderwijskundig leiderschap is van groot belang voor de effectiviteit van een opbrengstgerichte schoolcultuur (Ten Bruggencate, 2009) en moet dan ook hoog op de agenda staan.

Besturen te weinig betrokken Besturen zijn verantwoordelijk voor het interne toezicht op de kwaliteitszorg en de leerlingenzorg. Ten eerste omdat ze directies moeten controleren en ten tweede omdat ze prestatiegegevens en trendanalyses nodig hebben om hun scholen doelgericht te verbeteren. Vorig jaar constateerde de inspectie dat besturen vaak onvoldoende weten over de kwaliteit van hun scholen. Ook nu blijkt nog te vaak dat de inspectie meer weet over de prestaties van scholen dan de besturen van die scholen.

Afzijdigheid besturen onwenselijk Deze situatie zal niet vanzelf veranderen, omdat besturen niet zonder meer de noodzaak daarvan inzien. Onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Turkenburg, 2008) maakt duidelijk dat minder dan de helft van de besturen in het funderend onderwijs onderwijsresultaten en de invulling van het zorgbeleid als belangrijke onderwerpen ervaart, in tegenstelling tot de motivatie van het personeel, de identiteit en de sfeer op school. Veel besturen zien onderwijskwaliteit als een zaak van de directie, waar ze zich afzijdig van houden. Dat kan ertoe leiden dat besturen niet tijdig ingrijpen als de directie haar taken niet goed vervult, een verschijnsel dat de inspectie op zeer zwakke scholen regelmatig tegenkomt (Claassen e.a., 2008). Een derde van de besturen wil het toezicht op de kwaliteit van het onderwijs liever uitbesteden of overlaten aan anderen (Turkenburg, 2008). Zolang dit niet verandert, missen besturen kansen om scholen te verbeteren. Het is een taak voor de sector- en besturenorganisaties om hier verandering in te brengen.

Basisvaardigheden en verschillen tussen scholen

Scholen maken het verschil Opbrengstgericht werken is in het bijzonder van belang voor goede prestaties in de basisvaardigheden bij taal en rekenen/wiskunde. Evenals vorig jaar besteedt de inspectie in dit Onderwijsverslag aandacht aan resultaten uit onderzoeken op dit terrein in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs. Voor goed presteren zijn goede scholen nodig; de inspectie beschreef dit onlangs opnieuw in de brochure 'School, maak het verschil!' (Inspectie van het Onderwijs, 2009g), die gebaseerd is op onderzoek naar wat wel en niet werkt bij het verbeteren van prestaties.

Speciaal basisonderwijs Door het ontbreken van leerstandaarden blijft voor scholen nog te vaak onderbelicht hoe ze feitelijk presteren. Dat geldt zeker voor het speciaal basisonderwijs, waar leerlingen doorgaans blijven steken op het niveau van groep

5 van de basisschool en waar maar enkele leerlingen het niveau van groep 7 halen (Kraemer, Van der Schoot & Van Rijn, 2009; Houtveen, 2007). Het verschil met het basisonderwijs is deels te verklaren door de leerlingbevolking, maar kan ook te maken hebben met een minder ontwikkelde kwaliteitszorg.

Grote gevolgen voor leerlingen Steeds weer wordt duidelijk hoe sterk scholen van elkaar verschillen in hun opbrengsten, ook als de leerlingbevolking vergelijkbaar is. Ongeveer 5 procent van de basisscholen bijvoorbeeld presteert bij rekenen drie jaar achtereen onvoldoende op de eindtoets (Inspectie van het Onderwijs, 2008j). Voor leerlingen heeft het grote consequenties als ze op zulke scholen zitten. Naast het didactisch handelen zijn het vooral de kwaliteitszorg en de leerlingenzorg die op slecht presterende scholen weinig ontwikkeld zijn, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs.

Verschillen binnen schoolsoorten In het voortgezet onderwijs zijn prestatieverschillen tussen leerlingen die naar verschillende schoolsoorten gaan groot. Dat ligt ook voor de hand, want hun prestaties zijn de reden dat ze naar die schoolsoorten toe gaan. Ook binnen eenzelfde schoolsoort verschillen leerlingen echter sterk van elkaar, vooral in de leerwegen van het vmbo. Sommige lwoo-geïndiceerde leerlingen maken nauwelijks een toetsopgave bij rekenen goed, andere presteren iets onder het gemiddelde niveau van havo-leerlingen (zie ook Westhoff, 2008).

Meer aandacht voor gerichte hulp Scholen voor voortgezet onderwijs moeten zich realiseren dat ze een heterogene groep leerlingen binnen hun muren hebben, van wie de een op bepaalde gebieden veel slechter presteert en dus veel meer aandacht en zorg nodig heeft dan de ander. Deze situatie krijgt te vaak geen professionele uitwerking: competenties van leraren schieten tekort en er is gebrek aan duidelijke sturing door de schoolleiding. Zorgcoördinatoren en leraren gebruiken de gegevens van basisscholen onvoldoende en stemmen lessen niet op verschillen tussen leerlingen af, ook al zien ze die wel. Ook is te weinig sprake van aanvullende hulp: bijna de helft van de leerlingen met rekenproblemen zegt geen extra hulp te hebben gehad.

De kwaliteit van leraren

Didactisch handelen De inspectie beoordeelt geen individuele leraren, maar baseert oordelen over het didactisch handelen wel op observaties van lessen. De inspectie beoordeelt een kenmerk op schoolniveau alleen als onvoldoende als in meer dan een kwart van de geobserveerde lessen onvoldoende kwaliteit is gezien. Op 7 procent van de basisscholen leggen leraren niet duidelijk uit, op bijna de helft van de scholen stemmen ze het onderwijs onvoldoende af op verschillen tussen leerlingen. In het voortgezet onderwijs is de werksfeer in de les op 11 procent van de scholen niet taakgericht, op 17 procent van de scholen wordt de onderwijstijd niet efficiënt gebruikt en op 55 procent is de afstemming onvoldoende. Hier gaat het steeds om meer dan een kwart van de geobserveerde lessen. Er is dus nog veel te verbeteren aan het didactisch handelen van grote groepen leraren.

Binnenkort speelt de kwaliteit van de leraar op een andere manier een rol in het inspectietoezicht. Vanaf 2010, als de Wet op het onderwijstoezicht gewijzigd is, houdt de inspectie ook toezicht op de manier waarop schoolbesturen de kwaliteit van het leraarschap bevorderen.

1.4 Onderwijstijd

Naleving verbeterd In vorige Onderwijsverslagen (Inspectie van het Onderwijs, 2007g, 2008j) wees de inspectie op het belang van voldoende onderwijstijd in alle sectoren. Het toezicht van de inspectie op de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs en het mbo heeft binnen korte tijd geleid tot verbeteringen, maar de naleving in het voortgezet onderwijs laat nog steeds sterk te wensen over. De voorstellen van de commissie Cornielje vergroten waarschijnlijk het draagvlak voor een urennorm. De onderwijstijd blijft ook het komend jaar een van de speerpunten van de inspectie.

Nog onvoldoende bereikt In het voortgezet onderwijs heeft, uitgaande van de urennorm die in 2007/2008 gold, 61 procent van de scholen voldoende tijd geprogrammeerd. Vorig jaar ging het om 20 procent. Op 28 procent van de scholen is de feitelijk gerealiseerde onderwijstijd nu in alle leerjaren voldoende; vorig jaar ging het om 7 procent. Er zijn bovendien minder scholen die erg ver onder de norm blijven. Scholen voor praktijkonderwijs en vmbo doen het aanzienlijk beter dan scholen voor havo en vwo, die bijna nooit volledig aan de wettelijke vereisten voldoen. Ondanks de vooruitgang is de gerealiseerde onderwijstijd in het voortgezet onderwijs niet aan de maat. Ook afgezet tegen de voorgestelde nieuwe urennorm realiseert meer dan de helft van de scholen nog steeds onvoldoende onderwijstijd.

Verbeteringen in het mbo Vergeleken met het voortgezet onderwijs is de situatie in het mbo veel gunstiger. In eerste instantie voldeed 9 procent van de opleidingen in het beroepsonderwijs niet aan de vereiste 850 klokuren. Bij heronderzoek slaagde 4 procent er nog niet in voldoende uren te realiseren. Deze opleidingen zijn gemeld aan de minister voor verdere actie. De overige opleidingen hadden voldoende verbeteringen aangebracht. In vergelijking met vorig jaar slagen meer opleidingen erin voldoende onderwijstijd te realiseren: vorig jaar lukte het uiteindelijk 8 procent niet om voldoende uren te halen.

Fixatie op urennorm De maatschappelijke commotie over onderwijstijd heeft inmiddels geleid tot een nieuwe urennorm voor het voortgezet onderwijs. Door de fixatie op de urennorm is het grote belang van voldoende tijd voor onderwijs en leren helaas uit beeld geraakt. Tijd om te leren is echter al jaren een van de meest consistente en empirisch ondersteunde factoren die het schoolsucces van leerlingen positief beïnvloeden (Creemers & Kyriakides, 2008).

Het belang van onderwijstijd In vorige Onderwijsverslagen wees de inspectie er al op dat onderpresteren dreigt als leerlingen onvoldoende tijd krijgen om zich de kerndoelen en eindtermen eigen te maken. Er is een duidelijke relatie tussen de prestaties bij basisvaardigheden en de tijd die scholen voor die vaardigheden uittrekken. De inspectie constateert dat scholen het belang van de factor tijd voor het behalen van onderwijsdoelen nog te weinig inzien. Onderwijstijd verdient meer aandacht op het niveau van leraren, scholen en besturen.

1.5 Zeer zwakke scholen

Aantallen op 1 januari 2009 De inspectie stelt al enkele jaren vast welke scholen zeer zwak zijn. Op zeer zwakke scholen presteren leerlingen ruim onder het gemiddelde van vergelijkbare scholen en er zijn ernstige tekortkomingen in het onderwijsleerproces. Op 1 januari 2009 waren de volgende scholen en opleidingen zeer zwak:

- ◆ 108 basisscholen;
- ◆ 17 scholen voor speciaal basisonderwijs;
- ◆ 26 scholen voor voortgezet onderwijs, waarvan een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc);
- ◆ 15 scholen voor speciaal onderwijs;
- ◆ 100 opleidingen in het mbo.

De inspectie heeft de regionale expertisecentra voor het eerst integraal beoordeeld; elf daarvan, een derde van het totaal, blijken zeer zwak.

Weinig verandering De aantallen zwakke en zeer zwakke scholen verschillen weinig van die van vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2008j). Nog steeds gaan duizenden leerlingen en deelnemers dus naar scholen met onvoldoende kwaliteit: op de zwakke en zeer zwakke basisscholen gezamenlijk zitten in totaal 89.000 leerlingen, in het voortgezet onderwijs gaat het om 38.000 leerlingen. Nog te vaak constateert de inspectie dat zowel het bestuur als de directie zich niet bewust zijn van de sterk achterblijvende kwaliteit van hun school. Dat illustreert dat ze hun gegevens onvoldoende analyseren en onvoldoende opbrengstgericht werken.

De meeste zeer zwakke scholen slagen erin zich binnen twee jaar te verbeteren. Vaak zijn daar wisselingen van personeel of directie, veranderingen in de samenstelling van het bestuur of een bestuurlijke fusie voor nodig.

Integrale analyse Op zeer zwakke scholen onderzoekt de inspectie het onderwijsleerproces grondig, evenals de bestuurlijke context van de school en de aansturing door het management. Dat gebeurt om oorzaken van de achterblijvende opbrengsten te achterhalen en aangrijpingspunten voor verbetering te geven. Sinds het toezicht op de financiën in het onderwijs ook aan de inspectie is toegewezen, is een integrale

analyse van de situatie mogelijk. Er is een zekere samenhang tussen de financiële situatie en de kwaliteit van scholen: besturen met een laag weerstandsvermogen hebben vaker zwakke of zeer zwakke scholen dan besturen met een hoog weerstandsvermogen.

Intensief toezicht De inspectie heeft een aanvullende systematiek van toezicht ontwikkeld om zoveel mogelijk te voorkomen dat zwakke scholen verder afglijden en zeer zwak worden. Het toezicht op zwakke scholen wordt intensiever: de inspectie zal frequenter en meer gestructureerd contact onderhouden met de besturen van zwakke scholen. Het intensieve toezicht op zeer zwakke scholen blijft gehandhaafd. Doel is in beide gevallen dat scholen zo snel mogelijk verbeteren, zodat leerlingen zo kort mogelijk verstoken blijven van onderwijs dat aan basale eisen van kwaliteit voldoet. Het wetsvoorstel Goed Bestuur biedt in dat kader aanknopingspunten voor een grotere slagvaardigheid. Bovendien kunnen scholen gemakkelijker externe steun krijgen, onder meer door het Steunpunt Zeer Zwakke Scholen en initiatieven vanuit sectororganisaties.

1.6 Uitval en rendement

Aanhoudende problematiek De inspectie heeft in voorgaande Onderwijsverslagen herhaaldelijk aandacht gevraagd voor voortijdig schoolverlaters (leerlingen die uit het onderwijs vertrekken zonder een startkwalificatie). De overheid streeft ernaar het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen naar 35.000. In 2006/2007 waren er echter nog 52.700 voortijdig schoolverlaters, terwijl de voorlopige cijfers voor 2007/2008 wijzen op 48.800 voortijdig schoolverlaters. De daling doet zich sterker voor in het voortgezet onderwijs dan in het mbo. Dat kan samenhangen met de invoering van de kwalificatieplicht (Eimers, Van Amelsfoort, Roelofs & Schuit, 2009).

Niet overal vallen leerlingen uit Scholen en instellingen verschillen aanzienlijk in de percentages voortijdig schoolverlaters. Op een derde (mbo) tot de helft (voortgezet onderwijs) van de scholen vallen nauwelijks leerlingen uit. De uitval concentreert zich dus op de resterende scholen en hangt samen met de kwaliteit van het onderwijs. Op zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs is de voortijdige uitval bijvoorbeeld twee keer zo groot als op andere scholen; in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo zelfs nog iets groter.

Kwart lwoo-leerlingen haalt geen startkwalificatie Cohort-analyses van de inspectie maken duidelijk dat een kwart van de lwoo-leerlingen die in 2005 in het vierde leerjaar zaten, drie jaar later het onderwijs zonder startkwalificatie heeft verlaten. Van alle deelnemers die in 2004 het mbo instroomden, is na vier jaar 18 procent vertrokken zonder startkwalificatie. In het mbo is de uitval het grootst in de laagste niveaus. Zonder een startkwalificatie zijn de kansen op de arbeidsmarkt gering.

Tegenvallend studiesucces In het hoger onderwijs stopt ongeveer een vijfde van de studenten met de studie voordat ze hun bachelor of master hebben gehaald. Dit percentage is gelijk aan dat van vorig jaar. Vroegtijdig signaleren van problemen, een persoonsgerichte begeleiding van studenten, beperken van barrières in de studie en een hoge waardering voor onderwijs in de cultuur van de organisatie kunnen het rendement van opleidingen verbeteren. Over studiesucces in het hoger onderwijs hebben de betrokken partijen onlangs afspraken gemaakt.

Preventie Scholen doen te weinig om uitval te voorkomen. In het voortgezet onderwijs spijbelt een op de vijf leerlingen. Het percentage leerlingen dat zegt dat de school iets tegen spijbelen doet, is sinds 2006 gedaald van 60 naar 46 (Mooij, De Wit & Polman, 2008). De inspectie constateert dat een kwart van de scholen voor voortgezet onderwijs en driekwart van de mbo-instellingen geen sluitend systeem heeft voor het registreren en melden van verzuim.

De inspectie zal de problematiek rond uitval en rendement volgend jaar opnieuw onderzoeken, waarbij de aandacht vooral uitgaat naar de rol van scholen.

1.7 De kerntaken van het onderwijs

Opbrengsten in brede zin De inspectie heeft als landelijke toezichthouder de taak te bewaken dat leerlingen onderwijs krijgen van voldoende kwaliteit. Vanuit dat perspectief beoordeelt de inspectie de opbrengsten van alle scholen. Het gaat daarbij niet alleen om toets- of examenprestaties, maar ook om schoolloopbanen in bredere zin: de inspectie gaat ook na in hoeverre scholen leerlingen zonder vertraging of schooluitval naar een diploma weten te begeleiden.

Kwalificeren én socialiseren Naast de kwalificerende functie heeft het onderwijs ook een socialiserende functie (Onderwijsraad, 2008b, 2009). Voor leerlingen zijn goede opbrengsten in het cognitieve én het sociale domein immers noodzakelijk om als volwaardig burger te kunnen functioneren. De socialiserende functie is onder meer vervat in de wettelijke opdracht voor scholen om burgerschap en sociale integratie te bevorderen.

Oordelen op beide terreinen Tot voor kort waren er nauwelijks gestandaardiseerde instrumenten voor het vaststellen van sociale opbrengsten, maar zeker voor het basisonderwijs is dat de laatste jaren veranderd. Als scholen hun sociale opbrengsten met behulp van die instrumenten vaststellen, kan de inspectie ze nu ook beoordelen. Het onderwijs dat tot sociale opbrengsten leidt, krijgt bovendien op termijn een meer prominente plaats in de waarderingskaders van de inspectie. Daardoor kan de inspectie de kwaliteit van uitvoering van beide kerntaken beter bewaken, evenals de opbrengsten op beide terreinen.

Scholen kunnen niet alles

Geen overlading Scholen hebben hun handen vol aan de kerntaken kwalificeren en socialiseren. De inspectie vindt het niet reëel van scholen te verwachten dat ze daarnaast nog allerlei maatschappelijke en opvoedende taken op zich nemen, zonder dat die kerntaken in het gedrang komen (Commissie Dijsselbloem, 2008; Bronneman-Helmers & Zeijl, 2008). Morele tekorten in de maatschappij kunnen niet op het onderwijs worden afgewenteld (WRR, 2003) en ook andere partijen moeten hun verantwoordelijkheid nemen voor leerlingen die in een problematische thuissituatie opgroeien (WRR, 2009).

Lokale samenwerking Om problemen in gezinnen en wijken het hoofd te bieden, moeten scholen afspraken maken met partners die op die terreinen deskundig zijn. Van de partijen die samen verantwoordelijk zijn voor jongeren mag verwacht worden dat ze goed samenwerken. De inspectie ziet in het Integraal Toezicht Jeugdzaken met andere inspecties toe op het functioneren van die samenwerking tussen ketenpartners. De inspectie onderzoekt momenteel ook hoe het toezicht op de Lokale Educatieve Agenda vorm kan krijgen. Het bestrijden van onderwijsachterstanden, het voorkomen van segregatie en het realiseren van doorlopende leerlijnen vanaf de voorschoolse educatie zijn taken die binnen zo'n agenda door samenwerking van gemeenten, besturen en andere relevante partijen vorm moeten krijgen.

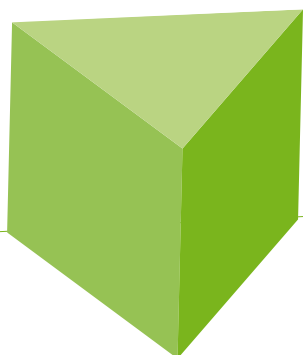
Concentratie Scholen moeten zich dus aan hun kerntaken kunnen wijden, maar die moeten ze dan ook naar behoren vervullen. De meeste scholen doen dat en boeken daarbij voldoende resultaat. Toch zijn, zoals in dit hoofdstuk is geschetst, verbeteringen nodig in de leerlingenzorg, de examens en examinering, het opbrengstgericht werken en de onderwijstijd. Door verbeteringen op die terreinen is op termijn een beter rendement van het onderwijs haalbaar, kan de voortijdige uitval van leerlingen verder worden teruggedrongen en kan het aantal zwakke en zeer zwakke scholen dalen.



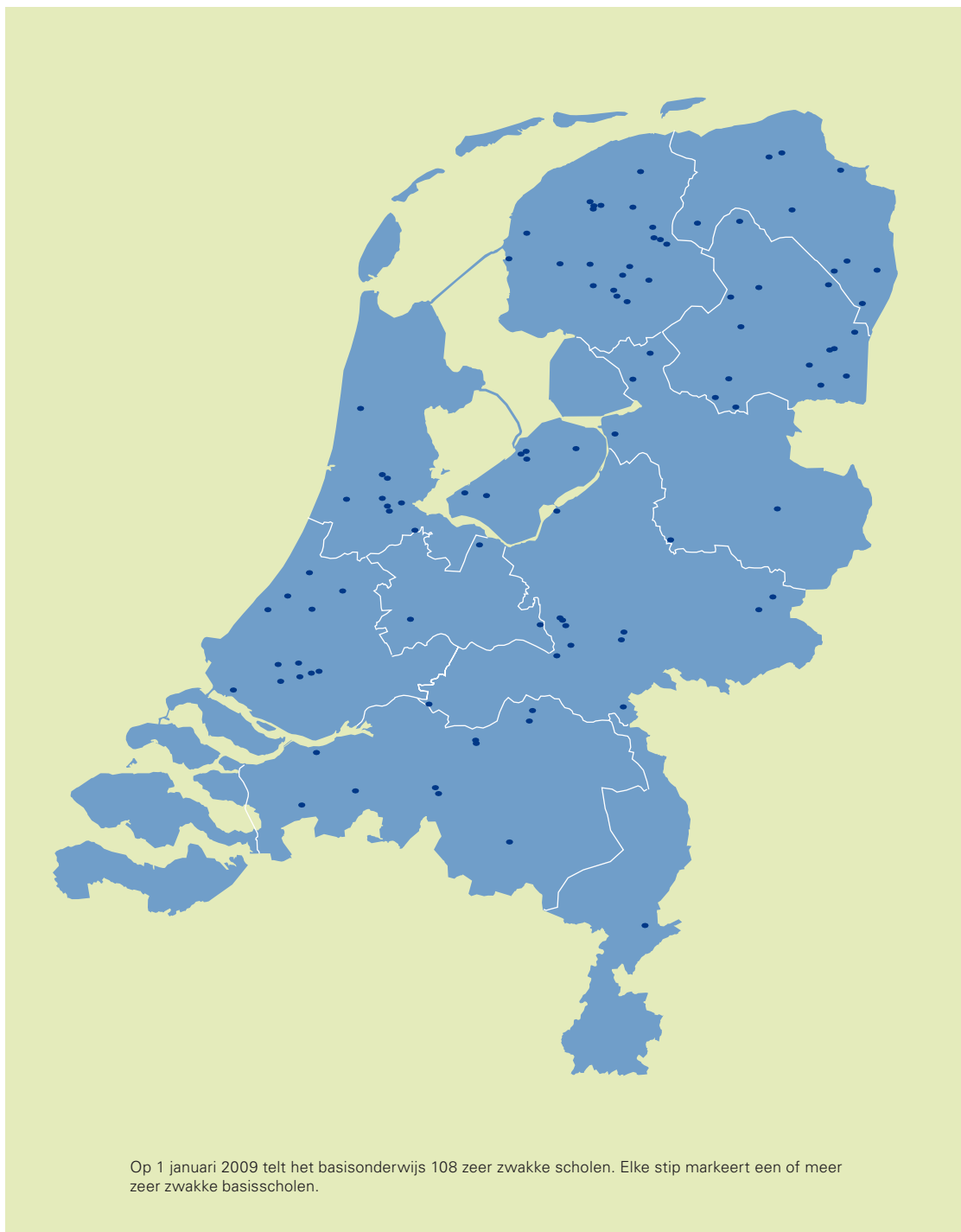
HOOFDSTUK 2

PRIMAIR ONDERWIJS

2.1	Toezichtarrangementen	34
2.2	De kwaliteit van het basisonderwijs	39
2.3	Ontwikkelingen in het basisonderwijs	42
2.4	Nabeschouwing	50



Zeer zwakke scholen in het basisonderwijs



Kleine basisscholen



Op 1 oktober 2007 waren er 252 basisscholen met minder dan vijftig leerlingen in Nederland. Elke stip markeert een of meer kleine scholen.

2 Primair onderwijs

Samenvatting

Arrangementen basisscholen De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op 91,1 procent van de basisscholen in 2007/2008 als voldoende. Van de groep scholen met onvoldoende kwaliteit is 7,4 procent zwak en 1,5 procent zeer zwak. Rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen hebben relatief vaak een basisarrangement. Basisscholen met veel autochtone of allochtone achterstandsleerlingen zijn vaker zwak of zeer zwak dan andere scholen. De vier grote steden en de drie noordelijke provincies hebben relatief veel zwakke en zeer zwakke scholen. De zwakke en zeer zwakke scholen zijn verdeeld over een groot aantal schoolbesturen. Deze problematiek beperkt zich dus niet tot een klein aantal besturen.

Zeer zwakke scholen Op 1 januari 2009 zijn er 108 zeer zwakke basisscholen en 17 zeer zwakke scholen voor speciaal basisonderwijs. Zes scholen zitten in een verlengd traject, omdat onderzoek naar kwaliteitsverbetering uitwees dat ze na twee jaar nog onvoldoende kwaliteit hadden bereikt. Op drie scholen loopt een bestuurlijk natraject, omdat de inspectie er geen vertrouwen in heeft dat deze scholen zonder verder ingrijpen verbeteren. Onderzoek onder zeer zwakke scholen die zich verbeterd hebben, maakt duidelijk dat scholen vaak al een tijd problemen hadden, voordat ze zeer zwak werden. De inspectie had ze bijvoorbeeld al als zwak beoordeeld, de prestaties van leerlingen gingen achteruit of er was te weinig aansturing door het management. Vanaf 2009 legt de inspectie in het toezicht meer nadruk op preventie van problemen.

Kwaliteit van het basisonderwijs De opbrengsten, het leerstofaanbod, de onderwijstijd en de kwaliteit van de instructie zijn de afgelopen jaren steeds op meer dan 90 procent van de basisscholen als voldoende beoordeeld. De zorg en begeleiding en de kwaliteitszorg laten een wisselend beeld zien. Op deze aspecten beoordeelt de inspectie scholen ook vaker als onvoldoende. Op zo'n 70 procent van de scholen is de zorg en begeleiding voldoende, op ongeveer de helft van de scholen de kwaliteitszorg. In 2007/2008 beoordeelde de inspectie de ontwikkeling van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften voor het eerst systematisch. Op de meeste scholen (60 procent) is deze indicator als onvoldoende beoordeeld. Scholen kunnen niet inzichtelijk maken welke doelen ze nastreven en evenmin welke vorderingen leerlingen maken.

Speciaal basisonderwijs Twee jaar geleden constateerde de inspectie dat meer dan de helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs onvoldoende basiskwaliteit had. Die groep is opnieuw onderzocht en inmiddels heeft de helft van de onderzochte scholen wel basiskwaliteit. Bijna twee derde van de onderzochte

scholen stelt nu een ontwikkelingsperspectief voor leerlingen op en een kwart volgt of leerlingen zich conform dat perspectief ontwikkelen. Door dat laatste is het nog steeds zo dat de inspectie de opbrengsten op veel scholen niet kan beoordelen.

Kleine basisscholen Van de basisscholen met minder dan honderd leerlingen is 16 procent zwak of zeer zwak. In Nederland zijn elfhonderd scholen met minder dan honderd leerlingen. Kleine scholen onderscheiden zich vooral ongunstig op de kwaliteit van instructie en kwaliteitszorg. De inspectie acht het mogelijk dat dit komt door het werken met combinatiegroepen, die hogere eisen aan leraren stellen dan enkelvoudige groepen. De verschillen bij kwaliteitszorg hangen mogelijk samen met een minder formele werkwijze op kleine scholen.

Sterke basisscholen Ongeveer 8 procent van de basisscholen is sterk, dat wil zeggen dat de leerlingen aan het eind van de basisschool ten minste drie schooljaren achtereen bovengemiddeld presteren. De scholen onderscheiden zich ook wat de kwaliteit van het didactisch handelen, de kwaliteitszorg en de leerlingenzorg betreft.

Opbrengstgericht werken Basisscholen hebben bijna allemaal veel gegevens over de prestaties en de ontwikkeling van hun leerlingen, maar doen daar nog weinig mee. Slechts een derde van de scholen gebruikt prestaties van leerlingen bijvoorbeeld om op het niveau van groepen en de school als geheel te bekijken hoe ontwikkelingen verlopen. Er is de afgelopen jaren wel een toename van scholen die hier werk van maken.

Verlenging kleuterperiode Onderzoek toont aan dat verlenging van de kleuterperiode in het algemeen nauwelijks effect heeft. De inspectie is niet in alle gevallen tegen zo'n verlenging, maar verwacht dan wel dat scholen beleid op dit gebied hebben en zich kunnen verantwoorden. Gemiddeld brengt 12 procent van de leerlingen een extra jaar in de groepen 1 en 2 door.

Voor- en vroegschoolse educatie De inspectie is sinds enige tijd betrokken bij de voor- en vroegschoolse educatie. Vorig jaar lukte het niet om de effectiviteit daarvan te beoordelen, omdat onvoldoende gegevens beschikbaar waren in speelzalen en basisscholen. In de komende periode wil de inspectie nogmaals onderzoek doen naar de effectiviteit van de voor- en vroegschoolse educatie.

Techniek Vergeleken met vorig jaar is het aantal scholen dat techniek structureel en breed heeft verankerd bijna verdubbeld. Het gaat nu om ongeveer negenhonderd basisscholen. Knelpunten op veel scholen zijn het vaststellen en beschrijven van doelen en het vastleggen van afspraken over een doorgaande lijn in de leerstof.

In dit Onderwijsverslag rapporteert de inspectie voor het eerst over de toezichtarrangementen van basisscholen, die gebaseerd zijn op de risicogerichte werkwijze. De inspectie is met ingang van het schooljaar 2007/2008 op deze werkwijze overgeschakeld. Evenals in eerdere Onderwijsverslagen komt in dit hoofdstuk een meerjarenoverzicht van kwaliteitsaspecten uit het waarderingskader voor het basisonderwijs aan bod. Dit overzicht is gebaseerd op een representatieve steekproef van 319 basisscholen. Bovendien besteedt dit hoofdstuk aandacht aan enkele onderwerpen die in 2007/2008 in de belangstelling stonden, zoals ontwikkelingen in het speciaal basisonderwijs en de kwaliteit van het onderwijs op kleine basisscholen.

Overige thema's Diverse andere hoofdstukken in dit Onderwijsverslag bevatten informatie over thema's die het basisonderwijs raken, zoals basisvaardigheden bij taal en rekenen (hoofdstuk 10), de kwaliteit van de leraar (hoofdstuk 11), leerlingenzorg (hoofdstuk 12), sociale veiligheid en sociale cohesie (hoofdstuk 15), de financiële situatie van de sector (hoofdstuk 16) en de naleving van wet- en regelgeving door basisscholen (hoofdstuk 17).

2.1 Toezichtarrangementen

Veranderde werkwijze De inspectie heeft in 2007 haar wijze van toezicht houden veranderd. Het leidende principe is: hoe beter de kwaliteit van scholen, hoe minder intensief het toezicht. De nieuwe werkwijze kent drie stappen:

- ◆ Risicoanalyses, die de inspectie voor alle basisscholen uitvoert.
- ◆ Onderzoek naar mogelijke tekortkomingen; de inspectie doet alleen onderzoek als scholen daar op grond van de risicoanalyse voor in aanmerking komen.
- ◆ Geïntensiveerd toezicht op scholen die niet blijken te voldoen aan de eisen voor kwaliteit of naleving.

Risicoanalyse De inspectie voert een risicoanalyse uit met behulp van drie informatiebronnen: opbrengsten, jaarstukken en signalen (stap 1). Als uit de risicoanalyse geen risico's voor de kwaliteit van het onderwijs op de school naar voren komen en de school de wet- en regelgeving naleeft, kent de inspectie een basisarrangement toe. Als de risicoanalyse echter laat zien dat het onderwijs mogelijk tekortkomingen vertoont, doet de inspectie verder onderzoek (stap 2). De inspectie gaat dan over tot aanvullende bevraging en spreekt met het bestuur. Als het nodig is, vindt een kwaliteitsonderzoek op de school plaats.

Typen arrangementen Uiteindelijk komt de inspectie, met behulp van een aantal beslisregels (zie www.onderwijsinspectie.nl), tot een oordeel over de school in de vorm van een toezichtarrangement. Er zijn, naast toezichtarrangementen op het gebied van naleving van wet- en regelgeving, drie toezichtarrangementen die de onderwijskwaliteit betreffen: het basisarrangement, het aangepaste toezicht voor

onderwijskwaliteit en het aangepaste toezicht voor zeer zwakke kwaliteit. Deze arrangementen zijn vergelijkbaar met de vroegere oordelen voldoende, zwak en zeer zwak. De inspectie intensificeert het toezicht (stap 3) op zwakke scholen door met het bevoegd gezag af te spreken wanneer tekortkomingen opgeheven moeten zijn. Op zeer zwakke scholen gaat de inspectie eens per half jaar na welke vorderingen er zijn. Dit gebeurt aan de hand van een plan van aanpak dat het bevoegd gezag heeft opgesteld. Deze werkwijze verandert in 2009 in zoverre, dat de inspectie zwakke en zeer zwakke scholen intensiever zal monitoren.

Zeer zwak Een basisschool is volgens de inspectie zeer zwak als de opbrengsten in groep 8 voor taal en rekenen/wiskunde drie jaar achtereen onvoldoende zijn en als daarnaast nog twee of meer normindicatoren van het onderwijsleerproces als onvoldoende zijn beoordeeld. De inspectie kan van deze beslisregel afwijken, maar om een school zeer zwak te verklaren moeten er wel altijd belangrijke tekortkomingen gesignaleerd zijn. De tussentijdse opbrengsten, die de inspectie bekijkt aan de hand van toetsen voor de groepen 3, 4 en 6 uit het leerlingvolgsysteem, zijn vooral van belang voor het tijdig opsporen van scholen waarbij de inspectie de vinger aan de pols moet houden. Onvoldoende tussentijdse opbrengsten voorspellen immers vaak onvoldoende eindopbrengsten op de langere termijn.

Ruim 90 procent basiskwaliteit De inspectie heeft de kwaliteit van het onderwijs op 91 procent van de scholen als voldoende beoordeeld. Op 7,4 procent van de scholen is het onderwijs van zwakke kwaliteit en op 1,5 procent zeer zwak (tabel 2.1a).

Tabel 2.1a Toezichtarrangementen basisonderwijs op 1 januari 2009 en 1 januari 2008 (percentages basisscholen, n=7.199)

Toegekende arrangementen	1 januari 2009	1 januari 2008
Basistoezicht	91,1	89,4
Aangepast toezicht kwaliteit	7,4	9,2
Aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit	1,5	1,4
Totaal	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Er is een lichte verschuiving te zien vergeleken met een jaar eerder: er zijn wat meer scholen met een basisarrangement, maar ook wat meer zeer zwakke scholen. Daarentegen is het percentage zwakke scholen (scholen met aangepast toezicht kwaliteit) iets lager.

Verschillen tussen categorieën scholen

Evenals in vorige Onderwijsverslagen rapporteert de inspectie over verschillen tussen categorieën scholen. Dit jaar zijn uitsplitsingen gemaakt naar denominatie, samenstelling van de leerlingbevolking, regio en bestuursomvang.

Denominatie Tabel 2.1b laat zien dat rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen iets vaker een basisarrangement hebben dan andere denominaties. Scholen uit de categorie 'overig bijzonder' zijn relatief vaak zeer zwak.

**Tabel 2.1b Toezichtarrangementen naar denominatie
(percentages basisscholen, n=7.199)**

	Landelijk	Openbaar	Rooms-katholiek	Protestants-christelijk	Overig bijzonder
Basistoezicht	91,1	88	94	93	83
Aangepast toezicht kwaliteit	7,4	10	5	6	13
Aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit	1,5	2	1	1	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Samenstelling leerlingbevolking In het vorige Onderwijsverslag meldde de inspectie dat scholen met veel kinderen van laagopgeleide autochtone ouders relatief vaak zwak of zeer zwak zijn. Tabel 2.1c bevat de toezichtarrangementen per Cito-schoolgroep in 2007/2008. De indeling van de schoolgroepen is gebaseerd op de oude gewichtenindeling voor leerlingen van elf jaar en ouder (peildatum 1 oktober 2007). Vanaf 1 oktober 2009 geldt de nieuwe gewichtenregeling voor alle leerlingen in het basisonderwijs. Vanaf die datum is geen onderscheid meer te maken tussen allochtone en autochtone achterstandsleerlingen.

Scholen met veel gewogen leerlingen zijn vaker zwak of zeer zwak dan andere scholen, ondanks het feit dat de inspectie bij het beoordelen van de opbrengsten corrigeert voor leerlinggewicht. Het gaat vooral om scholen in de schoolgroepen 4 en 7, ofwel de scholen met veel (gemiddeld 48 procent) autochtone achterstandsleerlingen en de scholen met zeer veel (gemiddeld 89 procent) allochtone achterstandsleerlingen.

Regionale verschillen De vier grote steden en de drie noordelijke provincies hebben relatief veel zwakke en zeer zwakke scholen. De inspectie heeft voor Amsterdam en de drie noordelijke provincies regionale analyses uitgevoerd om inzicht te krijgen in achtergronden van de achterstanden en om aanknopingspunten voor verbetering te vinden (Inspectie van het Onderwijs, 2008i; Inspectie van het Onderwijs, 2009b). Zowel in Amsterdam als in het noorden van het land blijft de kwaliteit van de leer-

Tabel 2.1c Toezichtarrangementen per Cito-schoolgroep (percentages basisscholen, n=7.199)

	Cito-schoolgroep						
	1	2	3	4	5	6	7
	100% ongewogen leerlingen	76-99% ongewogen leerlingen	51-75% ongewogen leerlingen	>50% gewogen, waarvan <25% 0.90 leerlingen	26-50% 0.90 leerlingen	51-75% 0.90 leerlingen	>75% 0.90 leerlingen
Basistoezicht	91	94	91	82	85	87	81
Aangepast toezicht kwaliteit	7	5	7	15	12	9	15
Aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit	2	1	2	3	3	4	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

lingenzorg achter bij de rest van Nederland, evenals de kwaliteit van het didactisch handelen en de kwaliteitszorg.

Bestuursomvang Vanzelfsprekend is de kans op een zwakke of zeer zwakke school groter naarmate een bestuur meer scholen onder zich heeft. Zo heeft 84 procent van de grotere besturen (meer dan twintig scholen) met zwakke of zeer zwakke scholen te maken, tegen 10 procent van de eenpitters. De zwakke en zeer zwakke scholen zijn over zeer veel besturen verspreid. Het is dus niet zo dat deze scholen bij een beperkt aantal besturen horen.

Turkenburg (2008) concludeert in een onderzoek naar het functioneren van schoolbesturen dat kleine besturen moeten nadenken over schaalvergroting en professionalisering om hun autonomie beter te kunnen benutten. Op dit moment lijkt de omvang van het bestuur echter niet eenduidig samen te hangen met de onderwijskwaliteit van scholen. Een groot bestuur biedt geen garantie voor meer basisarrangementen.

Zeer zwakke basisscholen

Sinds de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) in 2002 van kracht werd, krijgt een zeer zwakke school in beginsel twee jaar de tijd om de kwaliteit weer op een aanvaardbaar niveau te brengen. De inspectie volgt de ontwikkeling op de zeer zwakke scholen door voortgangsrapportages en voortgangsgesprekken. Uiterlijk na twee jaar voert de inspectie een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (OKV) uit, om vast te stellen of de kwaliteit van de school voldoende is verbeterd. Als dat zo is, stopt het geïntensiveerd toezicht. Is de kwaliteit onvoldoende verbeterd, dan kan het traject met een jaar verlengd worden. Als de inspectie verwacht dat een langer traject niet tot verbetering zal leiden, volgt een melding aan de minister.

Stand van zaken Op 1 januari 2009 zijn 125 basisscholen door de inspectie als zeer zwak beoordeeld:

- ◆ 108 scholen voor basisonderwijs;
- ◆ 17 scholen voor speciaal basisonderwijs.

Voor negen van deze basisscholen geldt dat de inspectie in het onderzoek naar kwaliteitsverbetering vaststelde dat ze zich onvoldoende verbeterd hebben. Voor zes van deze negen scholen leidde dit tot verlenging van het verbeteringstraject en het geïntensiveerd toezicht met maximaal één jaar. De kwaliteit van het onderwijs op deze scholen ontwikkelt zich positief, maar geldt nog steeds als onvoldoende. De inspectie vermoedt echter dat de kwaliteit binnen een jaar wel voldoende zal zijn. Deze scholen blijven zeer zwak totdat de inspectie constateert dat de kwaliteit echt voldoende is verbeterd. Bij drie van de negen scholen loopt een bestuurlijk natraject. Op deze scholen is de kwaliteit van het onderwijs na twee jaar intensief toezicht nog steeds onvoldoende en de inspectie vertrouwt er niet op dat dit verandert, tenzij extra (bestuurlijke) maatregelen worden genomen.

Trajecten geïntensiveerd toezicht Sinds eind 2005 heeft de inspectie bij 92 zeer zwakke basisscholen een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uitgevoerd, dat met een positief resultaat is afgesloten. De inspectie is bij deze scholen nagegaan of te voorspellen was geweest dat ze zeer zwak zouden worden. Daarnaast is inspecteurs gevraagd welke acties er volgens hen toe hebben geleid dat scholen zich in twee jaar voldoende verbeterden. In 2009 verschijnt een rapportage hierover.

Aansturing Op twee derde van de scholen had de inspectie de kwaliteit al in een eerder stadium als zwak beoordeeld of was sprake van dalende opbrengsten. Daarnaast waren er op veel scholen problemen in de aansturing door de schoolleider of het bestuur. Het oordeel 'zeer zwak' kwam dus doorgaans niet uit de lucht vallen. Inspecteurs vonden de volgende interventies het meest effectief:

- ◆ *Interventies op het gebied van personeel* - Een op de zes verbeterde scholen heeft een andere directeur of andere leraren. Bij ruim 10 procent van de scholen is het personeel begeleid, meestal op het gebied van teambuilding.
- ◆ *Inhoudelijke verbeteringen* - Bij een op de zes scholen noemen de inspecteurs inhoudelijke elementen uit het plan van aanpak die goed hebben gewerkt, zoals het verbeteren van de leerlingenzorg of het leerstofaanbod, het gebruiken van een leerlingvolgsysteem of het aanpakken van de kwaliteitszorg.
- ◆ *Acties ten aanzien van het bestuur* - Dit kan variëren van het vervangen van het bestuur of fuseren met een ander bestuur tot het versterken van de positie van het zittende bestuur.

Meer preventie Scholen die binnen twee jaar verbeterden, doen het niet alleen beter op de normindicatoren die nodig zijn om van het stempel 'zeer zwak' af te komen. Ze zijn over de hele linie beter dan scholen die onvoldoende verbeteringen bereikten.

Factoren als schoolgrootte, regio of denominatie spelen vrijwel geen rol. Scholen die zich onvoldoende verbeterden, hadden doorgaans wel ernstiger achterstanden te overbruggen, vooral op het gebied van de kwaliteitszorg en het leerstofaanbod. Mede naar aanleiding van deze bevindingen past de inspectie haar toezicht aan. Om te voorkomen dat scholen zeer zwak worden, krijgen ook zwakke scholen vanaf 2009 intensiever toezicht dan voorheen.

2.2 De kwaliteit van het basisonderwijs

Ontwikkelingen door de jaren heen

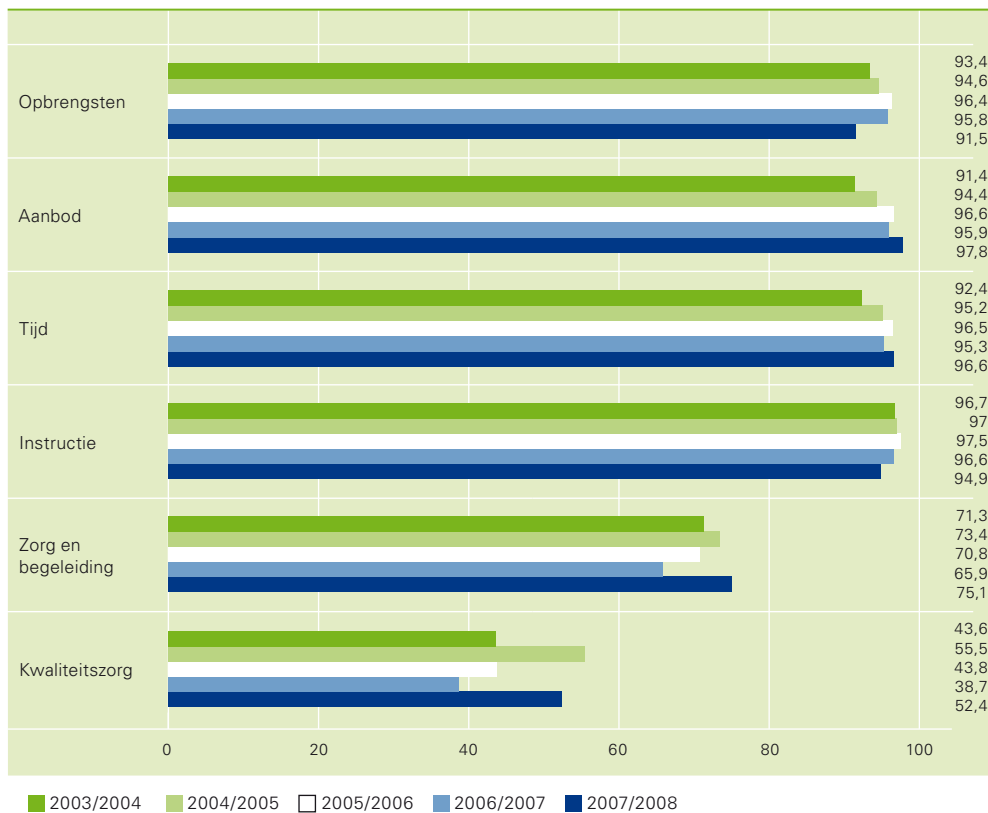
Sinds 1997/1998 doet de inspectie jaarlijks onderzoek in een representatieve steekproef om de kwaliteit van het basisonderwijs in kaart te brengen. In 2007/2008 bestond de steekproef uit 319 scholen. De onderzochte indicatoren zijn ontleend aan het waarderingskader voor het primair onderwijs uit 2005. Sinds de eerste steekproeven zijn de kaders veranderd, maar een aantal indicatoren is gelijk gebleven. Daardoor is een vergelijking in de tijd mogelijk van belangrijke kwaliteitsaspecten (figuur 2.2a).

De opbrengsten, het leerstofaanbod, de onderwijstijd en de kwaliteit van de instructie zijn in alle jaren op meer dan 90 procent van de scholen voldoende. Er is in 2007/2008 een lichte daling te zien in het percentage basisscholen met voldoende opbrengsten. Die kan samenhangen met steekproeffluctuatie, mogelijk speelt ook een aanpassing van de beoordelingssystematiek van de inspectie een rol. Vanaf 1 augustus 2007 neemt de inspectie namelijk toetsscores van leerlingen met een indicatie voor leerwondersteunend onderwijs mee in de berekeningen, tenzij de school aan de hand van goede dossiers kan aantonen dat deze leerlingen zich voldoende hebben ontwikkeld binnen hun eigen mogelijkheden. Pas in de komende jaren kan duidelijk worden of sprake is van een bestendige trend. De zorg en begeleiding en de kwaliteitszorg laten een wisselend beeld zien. Op deze aspecten zijn scholen ook minder vaak als voldoende beoordeeld. Op zo'n 70 procent van de scholen is de zorg en begeleiding voldoende, op ongeveer de helft van de scholen de kwaliteitszorg.

De stand van zaken in 2007/2008

Opbrengsten meestal voldoende De inspectie beoordeelt de opbrengsten van basisscholen aan de hand van een aantal indicatoren. Voor het bepalen van het toezichtarrangement zijn de resultaten aan het eind van de schoolperiode cruciaal. In 2007/2008 haalt 91,5 procent van de scholen uit de steekproef ten behoeve van het Onderwijsverslag voldoende opbrengsten. Dit percentage is iets lager dan in de voorgaande jaren. Zoals eerder is gezegd, kan de daling veroorzaakt worden door steekproeffluctuatie en een enigszins aangepaste manier van beoordelen door de inspectie. Of het percentage scholen met voldoende opbrengsten werkelijk daalt, wordt pas na verloop van tijd duidelijk. De resultaten van leerlingen tijdens de schoolloopbaan zijn op ruim 90 procent van de scholen in de steekproef voldoende (zie bijlage I bij dit hoofdstuk).

Figuur 2.2a De kwaliteit van het basisonderwijs tussen 2003/2004 en 2007/2008



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Leerstofaanbod dekt kerndoelen Het geplande aanbod voor rekenen/wiskunde dekt in 2007/2008 overal de kerndoelen. Bij taal is dit op 99 procent van de scholen het geval. Praktisch altijd krijgen de leerlingen de geplande leerstof ook echt aangeboden tot en met het niveau van groep 8. De inspectie beoordeelt dit punt namelijk onvoldoende als meer dan 10 procent van de leerlingen in groep 8 de leerstof voor groep 8 niet aangeboden krijgt. Voor rekenen is dit iets vaker het geval (op 4 procent van de scholen) dan voor taal (op 1 procent van de scholen).

Instructie en tijd Op verreweg de meeste scholen (99 procent) realiseren de leraren een taakgerichte werksfeer, zijn leerlingen actief betrokken bij onderwijsactiviteiten (96 procent) en geven leraren een duidelijke uitleg (93 procent). Dat neemt niet weg dat de uitleg dus op een substantieel aantal scholen (7 procent) ernstig tekortschiet. De inspectie beoordeelt deze indicator onvoldoende als in meer dan een kwart van de geobserveerde lessen op een school elementen als een terugblik op eerdere

activiteiten, verduidelijking van het lesdoel en een stapsgewijze opbouw van de les niet herkenbaar aanwezig zijn.

Zorg en begeleiding Vrijwel alle scholen (97 procent) gebruiken een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van leerlingen. Dit betekent dat bijna alle basisscholen beschikken over landelijk genormeerde valide en betrouwbare toetsen voor Nederlandse taal en rekenen/wiskunde, aangevuld met methodegebonden toetsen en gestructureerde observaties. Scholen gebruiken deze gegevens om de ontwikkeling van leerlingen in kaart te brengen. Ruim een kwart van de scholen laat het daarbij en gebruikt de gegevens niet systematisch voor het analyseren en vervolgens planmatig zorg verlenen aan leerlingen die dit nodig hebben. Overigens zijn scholen de leerlingenzorg de afgelopen jaren wel planmatiger gaan uitvoeren. Driekwart van de scholen voldoet aan de normen van de inspectie op dit gebied. Ook is een stijgende trend te zien bij het nagaan van effecten van zorg: in 2005 deed bijna 60 procent van de scholen dit, in 2008 evalueert bijna 70 procent van de scholen systematisch of de zorg het gewenste effect heeft gehad. Op scholen waar de kwaliteit van de leerlingenzorg onvoldoende is, laat de handelingsplanning vaak te wensen over: doelen zijn niet concreet geformuleerd en te weinig gebaseerd op een analyse van problemen van leerlingen.

Specifieke onderwijsbehoeften Op veel basisscholen zitten leerlingen die vanwege cognitieve problemen of gedragsproblemen het eindniveau van het basisonderwijs niet of moeilijk kunnen bereiken. Dit zijn leerlingen die met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs de school zullen verlaten, leerlingen met een indicatie voor het speciaal basisonderwijs en leerlingen met een leerlinggebonden budget ('rugzak'). De inspectie duidt deze groep aan als 'leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften'. Om aan te tonen dat deze leerlingen zich ontwikkelen naar hun mogelijkheden, moeten scholen een uitstroomperspectief voor het vervolgonderwijs vaststellen. Op grond daarvan kunnen ze een ontwikkelingsperspectief met tussendoelen voor taal en rekenen bepalen, aan de hand waarvan ze een leerstofaanbod kunnen uitlijnen. Vervolgens kan de school dan door jaarlijkse evaluaties aantonen of de leerlingen zich naar verwachting ontwikkelen.

Nog vaak onvoldoende In 2007/2008 beoordeelde de inspectie de ontwikkeling van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften voor het eerst systematisch. De meeste scholen, 60 procent, slagen er onvoldoende in de ontwikkeling zichtbaar te maken. Soms is er geen ontwikkelingsperspectief opgesteld, soms is dat er wel, maar kunnen scholen het niet voldoende onderbouwen. Ze evalueren dan bijvoorbeeld niet of leerlingen vorderingen maken of er is geen leerstofplanning gemaakt. 30 procent van de scholen is op dit punt als voldoende beoordeeld en op 10 procent van de scholen is geen beoordeling gegeven. De reden daarvoor is dat sommige scholen geen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften hebben.

Handelingsplannen Recent onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2008g) maakt duidelijk dat veel leerlingen, die leerwegondersteuning in het voortgezet

onderwijs nodig hebben, op de basisschool niet de zorg en begeleiding kregen die nodig is (zie ook hoofdstuk 12). Scholen signaleren achterstanden van deze leerlingen regelmatig te laat en slagen er te weinig in om hen planmatige zorg te geven. De kwaliteit van handelingsplannen voor leerlingen met een rugzak voldoet vaak niet aan basiseisen (Inspectie van het Onderwijs, 2008g). De kwaliteit van de meeste plannen is onvoldoende om ze als sturings- en verantwoordingsdocumenten te kunnen beschouwen (zie ook hoofdstuk 4). Hier valt nog veel winst te behalen.

Vorderingen kwaliteitszorg Vorige Onderwijsverslagen laten een wisselend beeld zien van de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het basisonderwijs. Het verslag van 2006/2007 wijt de schommelingen aan de aandacht voor het onderwerp in beleid en vakbladen. Het ligt voor de hand dat de positieve ontwikkeling in het schooljaar 2007/2008 samenhangt met de start van een nieuwe schoolplanperiode. Voor veel scholen is het schrijven van het schoolplan een concrete aanleiding voor het evalueren van opbrengsten en onderwijsleerprocessen. Daarnaast is het verbeteren van de kwaliteitszorg een van de doelstellingen in de Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs, die eind 2007 is vastgesteld. Ook maken besturen steeds vaker afspraken met hun scholen over de wijze waarop ze hun kwaliteit verantwoorden. Onderdeel van deze cultuuromslag is het uitzetten van beleid en ondersteuning op het gebied van kwaliteitszorg op de scholen (Hofman, Vandenberghe & Dijkstra, 2008).

Van de vier indicatoren voor kwaliteitszorg scoort het systematisch analyseren van opbrengsten het laagst. Veel scholen beperken zich nog steeds tot het analyseren van prestaties van individuele leerlingen en trekken geen conclusies over prestaties op groeps- of schoolniveau. Diverse onderzoeken (Black & Wiliam, 1998; Fullan, Hill & Crévola, 2006) tonen echter aan dat juist dat type analyses een belangrijke hefboom kan zijn bij het verbeteren van het onderwijs.

2.3 Ontwikkelingen in het basisonderwijs

Kwaliteitsverbetering in het speciaal basisonderwijs

Twee jaar geleden onderzocht de inspectie alle 316 scholen voor speciaal basisonderwijs. Iets meer dan de helft van de scholen (167) had onvoldoende basiskwaliteit. Hierbij was bepalend of scholen voor hun leerlingen een begin hadden gemaakt met het opstellen van een ontwikkelingsperspectief en of zij konden verantwoorden welke resultaten zij bereikten (Inspectie van het Onderwijs, 2007). De scholen kregen intensief toezicht en zijn na twee jaar opnieuw door de inspectie onderzocht. In 2009 verschijnt hierover een rapportage.

Aanzienlijke verbeteringen bereikt Door fusies en andere mutaties is de groep van 167 scholen inmiddels tot 140 scholen gereduceerd. De scholen hebben zich sterk verbeterd: ruim de helft heeft nu voldoende basiskwaliteit (tabel 2.3a).

Tabel 2.3a Toezichtarrangementen onderzochte scholen voor speciaal basisonderwijs in 2008 (percentages scholen, n=140)

Scholen waar de basiskwaliteit in 2008 ten minste in voldoende mate is aangetroffen.	56
Scholen waar de basiskwaliteit in 2008 op belangrijke indicatoren niet is aangetroffen, maar waar voldoende ontwikkeling is.	27
Scholen waar de basiskwaliteit in 2008 op belangrijke indicatoren niet is aangetroffen en met onvoldoende ontwikkeling.	14
Scholen waar de basiskwaliteit in 2008 in onvoldoende mate is aangetroffen (zeer zwakke scholen).	3
Totaal	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Op verreweg de meeste indicatoren zijn de beoordelingen in 2008 positiever dan in 2006 (zie bijlage II bij dit hoofdstuk). De scholen voor speciaal basisonderwijs zijn veel vaker in staat om ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen op te stellen. Meer dan 60 procent van de scholen doet dat nu (in 2006 ging het om 14 procent) en een kwart volgt vervolgens ook of leerlingen zich conform dat perspectief ontwikkelen (in 2006 deed 12 procent dit). De onderzochte groep scholen werkt dus aanzienlijk vaker opbrengstgericht en planmatig dan voorheen. Hierdoor kunnen scholen zich ook vaker verantwoorden over hun opbrengsten. De inspectie heeft de opbrengsten in 2008 op bijna een kwart van de scholen als voldoende kunnen beoordelen (2 procent in 2006). Nog steeds is het zo dat de inspectie de opbrengsten op veel scholen niet kan beoordelen. Omdat er nu ontwikkelingsperspectieven zijn, is echter wel een belangrijke voorwaarde gerealiseerd.

Kwaliteitszorg De kwaliteitszorg is vaker positief beoordeeld dan in 2006. Er zijn nu vooral meer scholen die de sociale veiligheid waarborgen (nu 82 procent, was 52 procent) en meer scholen die planmatig werken aan verbeteractiviteiten (nu 84 procent, was 64 procent). Hoewel scholen vaker ontwikkelingsperspectieven voor leerlingen hebben, evalueren ze de opbrengsten op schoolniveau nog niet vaak systematisch: slechts een derde van de scholen doet dit. Trendanalyses en hierop gebaseerde conclusies voor het onderwijs en het schoolbeleid komen dus nog te weinig voor. Hier wreekt zich ook dat een gedegen jaarlijkse of halfjaarlijkse evaluatie van leerlingvorderingen voor veel scholen nog een verbeterpunt is, ondanks de aanwezigheid van ontwikkelingsperspectieven.

Leerstofaanbod Op alle indicatoren van het leerstofaanbod zijn scholen vaker als voldoende beoordeeld. In 2006 had iets meer dan de helft van de scholen nog geen doorgaande lijn in het aanbod, terwijl dat nu op 69 procent van de scholen wel het geval is. De inspectie legt hierbij een relatie met recente investeringen door scholen in methodische middelen en materialen. Ook kan het opstellen van ontwikkelings-

perspectieven een stimulans hebben gegeven aan de ontwikkeling van leerlijnen en het maken van afspraken over de leerstof.

Zorg en begeleiding De scholen hebben ook belangrijke verbeteringen bereikt bij het bieden van planmatige zorg en het evalueren van de effecten daarvan. In 2006 beoordeelde de inspectie deze indicatoren als voldoende op iets meer dan de helft van de scholen, nu op ongeveer driekwart. Periodieke evaluatie van groepsplannen draagt in principe ook bij aan meer planmatig handelen, waarbij het resultaat van het ene plan het beginpunt is voor het volgende.

Tekortkomingen Er zijn dus veel verbeteringen op scholen voor speciaal basisonderwijs, maar er zijn ook een paar hardnekkige tekortkomingen. Er zijn nu minder scholen dan in 2006 die er in slagen gegevens van leerlingen goed te analyseren en op basis daarvan te bepalen welke zorg leerlingen nodig hebben. In 2006 deed 71 procent van de scholen dat in voldoende mate, nu 58 procent. Zorgleerlingen profiteren vaak onvoldoende van groepsplannen. Groepsplannen zijn onvoldoende gericht op het tijdelijk intensiveren van uitleg en oefening voor leerlingen die dat nodig hebben. Scholen moeten aandacht besteden aan criteria op basis waarvan ze weloverwogen kunnen besluiten wanneer reguliere begeleiding overgaat in extra zorg.

Afstemming weinig gevorderd De afstemming van instructie en verwerking op verschillen tussen leerlingen is in vergelijking met 2006 niet verbeterd. Vooral de afstemming van instructie is lastig voor scholen, meer dan de afstemming bij verwerking van leerstof. Een betere analyse van leerlingprestaties is op 42 procent van de scholen nodig om een basis voor zorgvuldige afstemming te krijgen.

In 2009/2010 onderzoekt de inspectie opnieuw de scholen die in 2006 voldoende basiskwaliteit hadden.

De kwaliteit van het onderwijs op kleine basisscholen

Van alle basisscholen in Nederland beoordeelt de inspectie bijna 9 procent als zwak of zeer zwak. Op kleine basisscholen is dat vaker het geval: van de scholen met minder dan honderd leerlingen is 16 procent zeer zwak of zwak (tabel 2.3b). In Nederland zijn elfhonderd scholen met minder dan honderd leerlingen.

Een belangrijke oorzaak is dat kleinere scholen vaker onvoldoende eindopbrengsten en tussentijdse opbrengsten hebben dan grotere scholen. Ook hebben kleinere scholen vaker tekortkomingen in de kwaliteit van het onderwijsleerproces (figuur 2.3a). In de figuur is te zien dat kleine scholen zich vooral ongunstig onderscheiden op instructie en kwaliteitszorg.

De inspectie ziet een mogelijke verklaring in de eisen die het werken met combinatiegroepen aan leraren stelt, vooral op het gebied van klassenmanagement. Leraren moeten de instructietijd verdelen over verschillende groepen en daardoor kost het meer moeite om de leerstof volledig met de groep door te nemen. Leerlingen moe-

Tabel 2.3b Arrangementen naar grootte van basisscholen (in percentages, n=7.199)

	Landelijk	0-100 leerlingen	101-200 leerlingen	201-400 leerlingen	400 of meer leerlingen
Basistoezicht	91,1	85	90	93	94
Aangepast toezicht kwaliteit	7,4	11	8	6	5
Aangepast toezicht zeer zwakke kwaliteit	1,5	4	2	1	1

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

ten om kunnen gaan met uitgestelde aandacht en ze moeten geruime tijd zelfstandig kunnen werken op momenten dat de leraar met de andere groep bezig is. De betrokkenheid van leerlingen bij onderwijsactiviteiten, doorgaans het hoogste als de leraar met de klas bezig is, kan daardoor onder druk komen te staan. De verschillen bij kwaliteitszorg hangen mogelijk samen met een wellicht wat meer informele werkwijze op kleine scholen. Op grotere scholen komt de kwaliteitszorg in ieder geval beter uit de verf.

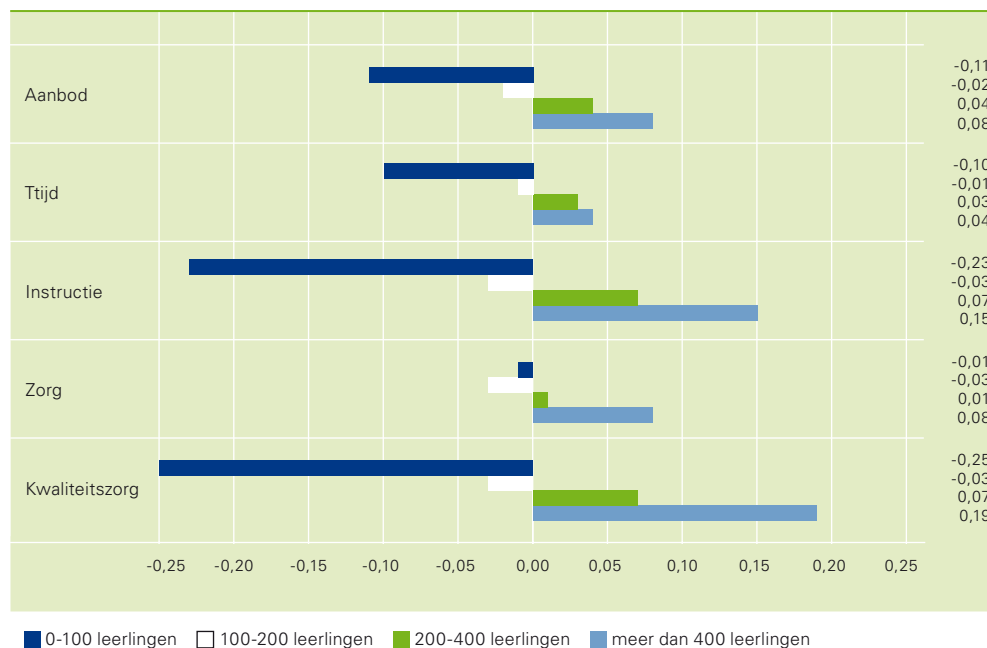
Zeer kleine scholen niet slechter In de discussie rond de kwaliteit van kleine scholen komt ook de vraag aan bod of zeer kleine scholen misschien nog extra risico's lopen. Inspectiegegevens over scholen (met minder dan veertig leerlingen) wijzen er echter niet op dat deze zeer kleine scholen, waar groepen het grootste deel van de week bestaan uit drie of meer leerjaren, zich ongunstig onderscheiden van de wat grotere scholen, waar de combinatiegroepen doorgaans uit twee leerjaren bestaan.

Sterke basisscholen

De inspectie heeft een verkennend onderzoek uitgevoerd naar 'sterke' scholen in het basisonderwijs. Daarbij is de definitie gehanteerd dat deze scholen ten minste drie opeenvolgende schooljaren bovengemiddelde eindresultaten hebben laten zien. Ongeveer 7 procent van de basisscholen komt in aanmerking voor het predicaat 'sterke basisschool'.

Kwaliteitszorg meer ontwikkeld Sterke basisscholen zijn op veel indicatoren beter door de inspectie beoordeeld dan de gemiddelde basisschool. Ze evalueren vaker jaarlijks hun opbrengsten, slagen er beter in de kwaliteit van leren en onderwijzen te borgen en waarborgen de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel ook vaker. Ook op andere indicatoren van kwaliteitszorg doen sterke basisscholen het beter. Over deze groep scholen is onlangs een rapport verschenen.

Ook zorg en begeleiding beter Sterke basisscholen verzorgen een beter aanbod dan overige basisscholen. Ook de beoordeling van zorg en begeleiding valt beter uit. Deze scholen onderscheiden zich in gunstige zin bij het bepalen van de aard van de

Figuur 2.3a Overzicht van z-scores scholen op kwaliteitskenmerken, naar grootte van basisscholen

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

zorg die leerlingen nodig hebben, de planmatige uitvoering van zorg en het nagaan van effecten van zorg.

Sterke basisscholen onderscheiden zich positief van andere scholen op verschillende kenmerken van goed onderwijs. Naast kwaliteitszorg en zorg en begeleiding verdient ook het didactisch handelen van leraren vermelding. Kortom: sterke basisscholen hebben hun primaire proces veel beter op orde.

Opbrengstgericht werken

In het vorige Onderwijsverslag wees de inspectie er op dat scholen opbrengsten en onderwijsleerprocessen weinig systematisch evalueren. Het waarderingskader van de inspectie bevat een aantal indicatoren die informatie geven over elementen van opbrengstgericht werken. Het gaat daarbij om de evaluatiefase binnen de cyclus van kwaliteitszorg, een cyclus waarin steeds de fasen doelen stellen, plannen, uitvoeren, evalueren en handelen (borgen of bijstellen) doorlopen worden. In de individuele leerlingenzorg wordt idealiter eenzelfde cyclus doorlopen. Scholen die deze fasen systematisch doorlopen, zowel op schoolniveau als op het niveau van individuele leerlingen, zijn opbrengstgericht te noemen. Tabel 2.3c laat met behulp van enkele relevante indicatoren zien hoe scholen zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 2.3c Percentage scholen dat voldoende scoort op indicatoren van kwaliteitszorg en leerlingenzorg voor de afgelopen vier schooljaren

	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008
De leraren volgen de vorderingen van hun leerlingen systematisch.	96	94	92	94
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van prestaties van leerlingen.	89	92	94	97
De school gaat de effecten van de zorg na.	59	63	59	69
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	55	59	55	65
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces.	55	54	56	76
Alle bovenstaande indicatoren.	20	31	28	36

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Onderbenutting van gegevens De eerste twee indicatoren in tabel 3.2d geven inzicht in de mate waarin scholen systematisch informatie verzamelen over de vorderingen van hun leerlingen. Verreweg de meeste scholen doen dit voldoende en dat is al geruime tijd zo. Via methode-onafhankelijke toetsen en methodegebonden toetsen, observaties, proefwerken en dictees hebben scholen een grote hoeveelheid informatie over de ontwikkeling van leerlingen. De constatering dat scholen hun resultaten te weinig systematisch evalueren, heeft dan ook niet te maken met de beschikbaarheid van gegevens, maar met onderbenutting van gegevens.

Onvoldoende evaluatie Te weinig scholen gebruiken gegevens over prestaties namelijk als sturingsinstrument voor hun onderwijs. Een derde van de basisscholen gebruikt de gegevens niet voor het evalueren van opbrengsten op schoolniveau. Eenzelfde percentage gaat onvoldoende na of de hulp aan zorgleerlingen de verwachte effecten oplevert. Een kwart van de scholen evalueert het onderwijsleerproces niet. Als alle indicatoren bij elkaar worden genomen, blijkt dat slechts een derde van de basisscholen alle typen evaluaties uitvoert. Er is de afgelopen jaren overigens wel een toename te zien van scholen die hier werk van maken.

Systematische evaluatie Dat systematische evaluatie samenhangt met opbrengsten, blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat zwakke en zeer zwakke scholen aanmerkelijk vaker onvoldoende scores op indicatoren die hiermee te maken hebben. Dat het systematisch gebruik van gegevens over leerlingvorderingen prestatieverhogend kan werken, is afdoende aangetoond (Black & Wiliam, 1998; Visscher & Coe, 2003; Fullan, Hill & Crévola, 2006). Het is dan wel nodig dat scholen gegevens niet alleen voor

kennisgeving aannemen, maar ze actief gebruiken om prestaties te verhogen. Hierbij is het belangrijk een evaluatieve cyclus te doorlopen (vgl. Blok, Otter & Roeleveld, 2002). Deze bestaat uit verschillende fasen: doelen en standaarden vastleggen, informatie verzamelen, informatie registreren, informatie interpreteren en beslissingen nemen.

Stagnatie Veel scholen verzamelen en registreren informatie, maar stellen geen doelen, interpreteren de informatie niet en nemen geen beslissingen op basis van een interpretatie (Blok e.a., 2002; Ledoux, Blok & Boogaard, 2009). Er zijn ook scholen die wel meer doen dan verzamelen en registreren, maar zij doorlopen de andere fasen vooral op leerlingniveau. Slechts weinig scholen slagen erin ook op groeps- en op managementniveau een evaluatieve cyclus te doorlopen. Basisscholen zijn doorgaans wel meer op opbrengsten gericht dan scholen voor voortgezet onderwijs en scholen voor speciaal basisonderwijs (Oomens, Van Aarsen, Van Eck & Kieft, 2008; Ledoux e.a., 2009).

Meer deskundigheid nodig Ledoux e.a. (2009) wijzen op het belang van deskundigheidsvergroting bij het bevorderen van opbrengstgericht werken. Het gaat er dan niet alleen om dat scholen methoden voor analyse en interpretatie van gegevens aanleren. Het is vooral nodig dat leraren een meer onderzoekende houding verwerven. In de praktijk gebruiken nog weinig leraren toets- en observatiegegevens voor het verbeteren van hun onderwijs. Hofman, Van den Berg & Dijkstra (2008) wijzen op de noodzaak verbeteractiviteiten te kiezen op basis van zorgvuldig beleid. Te weinig kiezen scholen en leraren voor een aanpak die geschikt is om tekorten weg te werken (Onderwijsraad, 2008; Hofman e.a., 2008; Ledoux e.a., 2009).

Trainingen Samenvattend: om opbrengstgericht te werken, moeten scholen het niet laten bij het verzamelen en registreren van leerlinggegevens. Ze moeten inzien dat het inventariseren van gegevens over de ontwikkeling van leerlingen, van groepen leerlingen en van de school als geheel helpt bij het verbeteren van leerprestaties. Vanzelfsprekend zullen leraren en schoolleiders ook over voldoende kennis en vaardigheden moeten beschikken voor het doorlopen van alle stappen van de evaluatieve cyclus. Op dit moment voldoen nog weinig scholen aan die voorwaarden. Wel zijn projecten, scholingen en trainingen opgezet, die zowel op de voorwaardelijke sfeer betrekking hebben als op de keuze van evidence-based werkwijzen voor een daadwerkelijke verbetering van het onderwijs.

Verlenging kleuterperiode

Effecten Onderzoek toont aan dat verlenging van de kleuterperiode nauwelijks effect heeft (Roeleveld & Van der Veen, 2007). Als al een positief effect optreedt in de groepen 3 en 4, is dat in groep 6 vaak weer verdwenen. Sommige leerlingen worden na een verlengde kleuterperiode alsnog verwezen naar het speciaal basisonderwijs (13 procent) of blijven in de hogere groepen nog een keer zitten (3 procent). Vernooy (2008) legt een verband tussen zittenblijven en kleuterbouwverlenging enerzijds en

problemen die leraren hebben met het omgaan met verschillen tussen leerlingen anderzijds.

Verantwoording De inspectie gaat ervan uit dat leerlingen een verlenging van de kleuterperiode hebben meegemaakt, als ze op 1 oktober in groep 3 zitten en op dat moment zeven jaar of ouder zijn. De inspectie is niet in alle gevallen tegen een verlenging van de periode die kinderen doorbrengen in de groepen 1 en 2, maar vraagt wel van scholen om zich daarover te verantwoorden. De inspectie acht een helder schoolbeleid op het gebied van vertragen, doorstromen en versnellen van groot belang, evenals een kritische evaluatie van dat beleid door de school.

12 procent krijgt verlenging Cijfers van de inspectie over de schooljaren 2004/2005 en 2005/2006 wijzen uit dat gemiddeld 12 procent van de leerlingen in groep 3 een extra jaar in de groepen 1 en 2 heeft doorgebracht. Op een deel van de basisscholen (11 procent) gaat het om 18 procent van de leerlingen. Bijna 4 procent van de basisscholen verlengt de kleuterperiode zelfs voor meer dan een kwart van de leerlingen.

Voor- en vroegschoolse educatie

Vorig jaar is het inspectieonderzoek naar de voor- en vroegschoolse educatie (vve) in de vier grote steden beschreven in het Onderwijsverslag. De inspectie beoordeelde ruim 250 voorscholen (peuterspeelzalen met vve) en 250 vroegscholen (basisschoolgroepen 1 en 2 met vve). Vve-programma's zijn intensieve, pedagogisch-educatieve programma's om (taal)achterstanden van kinderen aan te pakken.

Onvoldoende gegevens De inspectie stelde vast dat de uitvoering van vve doorgaans voldoende is. De effectiviteit was niet te beoordelen, omdat een systematische registratie van vorderingen en leerlingenstromen ontbrak. De inspectierapporten hebben ertoe geleid dat in de vier grote steden gewerkt wordt aan verbeteringen. Het volgende Onderwijsverslag zal daarover rapporteren.

Uitbreiding activiteiten inspectie Het kabinet investeert fors in vve, door een uitbreiding van het aantal plaatsen voor kinderopvang en door het bereik van vve in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen te vergroten. Het streven is alle kinderen die vve nodig hebben, aan het einde van deze kabinetsperiode van vve te voorzien. De inspectie is, naast het reguliere toezicht in het kader van de Wet op de kinderopvang, in 2009 op twee manieren betrokken bij het toezicht op vve. Ten eerste wil de inspectie door een thematisch onderzoek scherper krijgen welke effecten vve heeft en welke factoren bijdragen aan effecten. Ten tweede zal de inspectie het onderzoek in de vier grote steden voortzetten en zo mogelijk starten met het beoordelen van vve in een aantal G27-gemeenten.

Techniek in het basisonderwijs

Evenals voorgaande jaren heeft de inspectie bij een representatieve steekproef van basisscholen de stand van zaken rond techniek in het basisonderwijs onderzocht. Het beleid van OCW (VTB-2) is dat eind 2010 ten minste 2.500 basisscholen goed onder-

wijs in wetenschap en techniek geven. Daarbij wordt gewerkt met een begin- en een eindnorm. De beginnorm gaat om de vraag of scholen überhaupt iets aan techniek doen. Dat is, evenals vorig jaar, bij 90 procent van de scholen het geval.

Vorderingen Belangrijker is de eindnorm, omdat die aangeeft of techniek structureel en breed verankerd is in de school. In 2008 voldoen bijna negenhonderd scholen aan de eindnorm. In vergelijking met het jaar ervoor is dat bijna een verdubbeling. De inspectie constateert ook dat de aandacht die scholen structureel besteden aan techniek nog steeds toeneemt, van 7 procent in 2005 naar 33 procent in 2008.

Knelpunten De grootste knelpunten zijn het beschrijven van doelen in het schoolplan (47 procent), het vaststellen van doelen (41 procent) en het vastleggen van afspraken om te voorzien in een doorgaande lijn (38 procent). Scholen hebben zich ten opzichte van 2007 wel licht verbeterd, maar moeten vooral op deze punten nog een flinke inspanning leveren. Het realiseren van de doelstelling van het beleid komt dus dichterbij, maar vergt van alle partijen nog inzet.

2.4 Nabeschuiving

Evenals in vorige jaren is de inspectie over de kwaliteit van het Nederlandse basisonderwijs gematigd positief. Ruim 90 procent van de scholen haalt voldoende opbrengsten en de inspectie gaat ervan uit dat deze scholen voldoende basiskwaliteit hebben. De nieuwe, risicogerichte aanpak van de inspectie moet uiteindelijk leiden tot een verdere afname van het aantal zeer zwakke scholen. Daarom zal de inspectie zwakke scholen de komende periode intensiever monitoren dan voorheen.

Het speciaal basisonderwijs heeft zich ontwikkeld ten aanzien van het opstellen van ontwikkelingsperspectieven. Desondanks is de inspectie bezorgd over het onderwijs aan zorgleerlingen. Zowel in het speciaal basisonderwijs als in het basisonderwijs kunnen nog maar weinig scholen aantonen dat leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften zich voldoende ontwikkelen. Daarnaast krijgt een aanzienlijk aantal leerlingen dat in de ontwikkeling stagneert onvoldoende planmatige hulp. Het ontbreken van een gedegen evaluatiepraktijk is hierbij een structureel knelpunt. Een meer opbrengstgerichte manier van werken kan scholen helpen de onderwijspraktijk en uiteindelijk ook de resultaten van het onderwijs te verbeteren.

Bijlage I - Percentage basisscholen dat voldoende scoort op indicatoren uit het waarderingskader (n=319)

Resultaten		
De resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	91,5	
De resultaten van de leerlingen voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde tijdens de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	93,1	
Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden	30	
Leerstofaanbod		
Het geplande aanbod voor Nederlandse taal is dekkend voor de kerndoelen	99	98
Het geplande aanbod voor rekenen en wiskunde is dekkend voor de kerndoelen	100	
De leerinhouden voor Nederlandse taal worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8	99	95
De leerinhouden voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8	96	
Onderwijstijd		
De leraren maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd	97	
Didactisch handelen		
De leraren leggen duidelijk uit	93	
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	99	
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	96	
Afstemming		
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen	94	
De leerinhouden voor Nederlandse taal zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen	93	

De leerinhouden voor rekenen en wiskunde zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen		96
De leraren stemmen de hoeveelheid leer- en onderwijstijd bij Nederlandse taal en bij rekenen en wiskunde af op de onderwijsbehoeften van leerlingen		88
De leraren stemmen de hoeveelheid leer- en onderwijstijd bij Nederlandse taal af op de onderwijsbehoeften van leerlingen		87
De leraren stemmen de hoeveelheid leer- en onderwijstijd bij rekenen en wiskunde af op de onderwijsbehoeften van leerlingen		89
De leraren stemmen de instructie af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen	65	57
De leraren stemmen de verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen	74	

Schoolklimaat

De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle wijze met elkaar en anderen omgaan		100
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel		84
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen		97
De leraren volgen de vorderingen van hun leerlingen systematisch		94

Volgen van vorderingen en zorg en begeleiding

Op basis van een analyse van verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen		73
De school voert de zorg planmatig uit		72
De school gaat de effecten van de zorg na		69

Kwaliteitszorg

De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten		65
De school evalueert regelmatig het onderwijsleerproces		76
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten		81
De school borgt de kwaliteit van het onderwijsleerproces		71

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Bijlage II - Percentages voldoende beoordeelde scholen voor speciaal basisonderwijs per onderzochte indicator, 2006 en 2008 (n=140)

	2006	2008
Kwaliteitszorg		
De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	75	86
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	22	33
De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen.	42	51
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	64	84
De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen.	39	58
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.	52	82
Aanbod		
De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen.	79	87
De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	88	93
De leerinhouden in de verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.	49	69
De leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	90	96
De school met een substantieel aantal leerlingen met een taalachterstand biedt leerinhouden aan bij Nederlandse taal die passen bij de onderwijsbehoeften van deze leerlingen.	82	90
Didactisch handelen		
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	98	99
De leraren leggen duidelijk uit.	96	96
De leraren geven de leerlingen feedback op hun leer- en ontwikkelingsproces.	38	43
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	93	98
Afstemming		
De school heeft voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde onderwijstijd gepland conform het landelijk gemiddelde van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie.	83	82

De school stemt de hoeveelheid tijd voor leren en onderwijzen bij Nederlandse taal en rekenen en wiskunde af op de onderwijsbehoeften van leerlingen.	61	65
De leraren volgen de vorderingen van hun leerlingen systematisch.	83	85
De leraren analyseren de vorderingen van de leerlingen om vast te stellen wat de aanpassingen van het aanbod en/of het onderwijsleerproces moeten zijn voor de groep.	47	58
De leraren stemmen de instructie af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	58	62
De leraren stemmen de verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.		82

Begeleiding

De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.	89	91
De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief vast.	14	62
De school volgt of de leerling zich ontwikkelt conform het ontwikkelingsperspectief en maakt naar aanleiding hiervan beredeneerde keuzes.	12	24

Zorg

De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg nodig hebben.	80	77
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.	71	58
De school voert de zorg planmatig uit.	59	76
De school gaat de effecten van de zorg na.	70	54

Opbrengsten

De resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht.	Voldoende	2	24
	Onvoldoende	3	0
	Geen oordeel	95	76

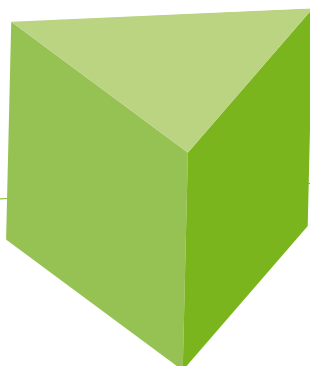
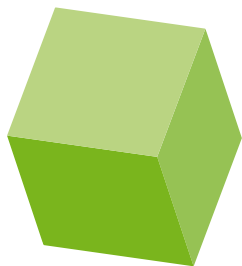
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009



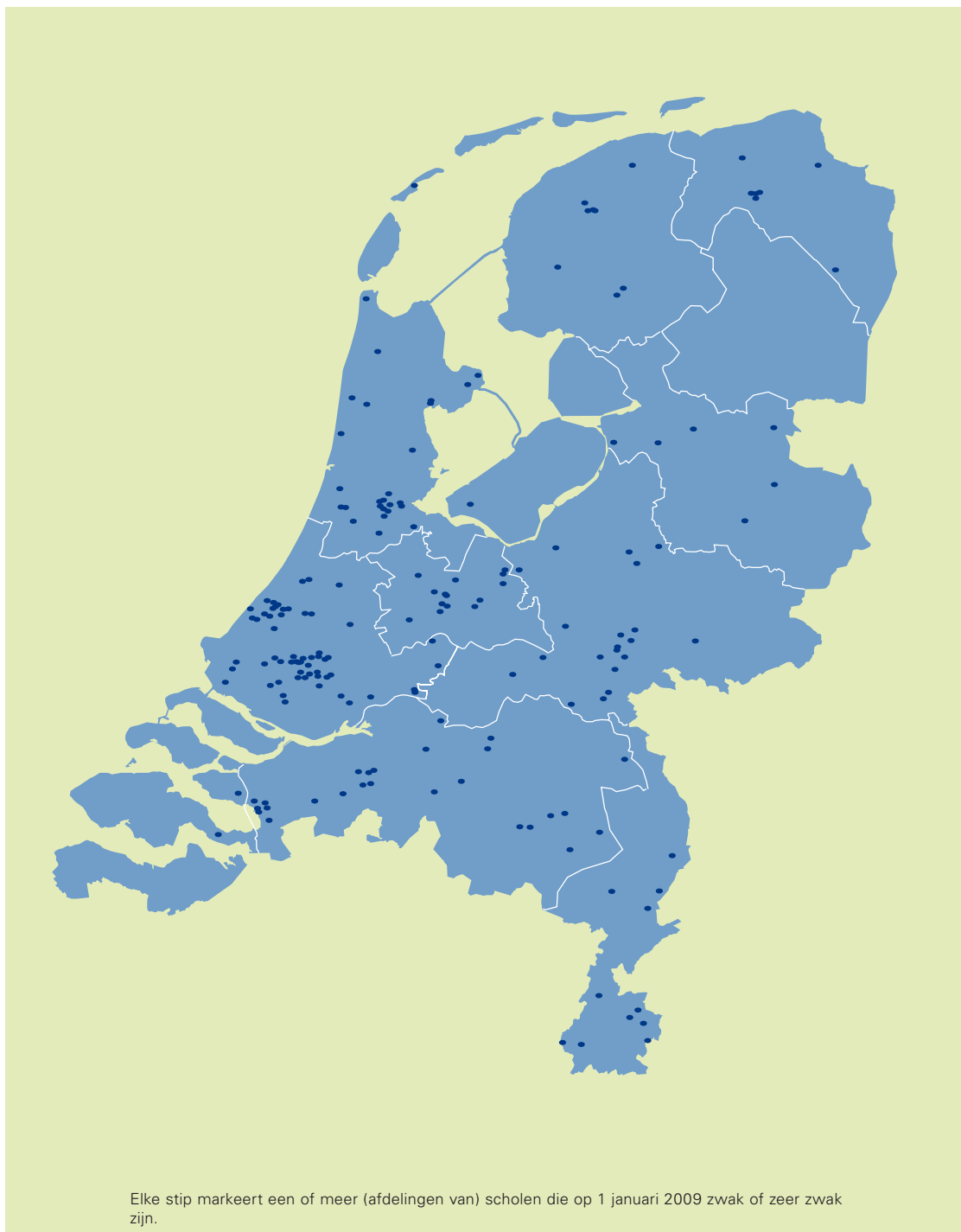
HOOFDSTUK 3

VOORTGEZET ONDERWIJS

3.1	Toezichtarrangementen	61
3.2	De opbrengsten van het voortgezet onderwijs	64
3.3	De kwaliteit van het voortgezet onderwijs	69
3.4	Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs	72
3.5	Nabescherwing	79



Zwakke en zeer zwakke (afdelingen van) scholen in het voortgezet onderwijs



3 Voortgezet onderwijs

Samenvatting

Toezichtarrangementen De meeste scholen voor voortgezet onderwijs, 87 procent, voldoen aan basiskwaliteit. Alleen in het praktijkonderwijs ligt dat percentage lager, op 79 procent. In de vier grote steden zijn scholen vaker zwak of zeer zwak dan elders in het land. De opbrengsten zijn daar vaker onvoldoende en er zijn tekortkomingen in het onderwijsleerproces. In het voortgezet onderwijs zijn op 1 januari 2009 in totaal 26 zeer zwakke scholen.

Opbrengsten De opbrengsten laten geen grote veranderingen zien ten opzichte van voorgaande jaren. Rendementsgegevens van de onderbouw en de bovenbouw zijn grotendeels stabiel, evenals het percentage geslaagden voor examens en de cijfers voor examens. Het verschil tussen cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen blijft op 15 procent van de scholen te hoog.

Kwaliteit van het onderwijs De kwaliteit van het voortgezet onderwijs is van een vergelijkbaar niveau als voorgaande jaren. De kwaliteitszorg is verbeterd, maar verdient op veel scholen desondanks nog verdere aandacht. Ook aspecten als de afstemming van het didactisch handelen op verschillen tussen leerlingen, het efficiënt gebruik van de onderwijstijd, taakgericht werken, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg gericht op de schoolexamens verdienen verbetering.

Nieuwe onderbouw Scholen hebben meer ruimte gekregen voor eigen beleid bij de inrichting van het onderwijs in de onderbouw. Sindsdien is de rol van ict toegenomen, werken leraren vaker in teams en vindt niet al het onderwijs meer in klaslokalen plaats. Het vmbo biedt vakoverstijgende programma's en leergebieden naast traditionele vakken, het havo/vwo richt zich op doorgaande vakinhoudelijke lijnen. Voor de verantwoording van resultaten is een goed ontwikkelde kwaliteitszorg onontbeerlijk, zeker als scholen minder vergelijkbaar worden.

Vmbo-bovenbouw Verschillende vmbo-scholen kiezen voor meer samenwerking met het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven. Ze hebben aandacht voor doorlopende leerlijnen en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Omdat het aantal programmavarianten toeneemt, moeten scholen zich beraden op de vraag hoe ze hun kwaliteit meten en borgen en hoe ze zich verantwoorden over hun resultaten.

Tweede fase havo/vwo In het vwo kiest 55 procent van de leerlingen voor de de profielen Natuur en Techniek en Natuur en Gezondheid, in het havo 35 procent. In beide schoolsoorten is de animo voor deze profielen de afgelopen jaren

gestegen. Weinig scholen bieden havo-leerlingen de mogelijkheid om vakken op vwo-niveau te kiezen. Scholen missen er de faciliteiten voor en het levert leerlingen nog niets op in het vervolgonderwijs. Scholen werken de mogelijkheid een leerling ontheffing te verlenen van een tweede moderne vreemde taal heel divers uit, waardoor de rechtsgelijkheid in het geding is.

Praktijkonderwijs Het praktijkonderwijs biedt leerlingen nazorg als ze de school hebben verlaten, maar verbetering daarvan is nodig om er voor te zorgen dat meer leerlingen werk houden of een vervolgopleiding afmaken.

Kwaliteit van examens Op 15 procent van de scholen is de discrepantie tussen cijfers van het schoolexamen en het centraal examen te groot. Schoolexamens hebben meestal voldoende kwaliteit, mits leraren toetsen gebruiken uit methoden of externe toetsen. De praktijk van het centraal schriftelijk en praktisch examen in de basisberoepsgerichte leerweg is niet acceptabel. Examinatoren schenden op grote schaal de regels bij de voorbereiding, de afname en de beoordeling van het centraal schriftelijk en praktisch examen. Schoolleiders en besturen moeten hun verantwoordelijkheid nemen en garant staan voor de kwaliteit van examens.

In dit hoofdstuk bespreekt de inspectie de belangrijkste ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2007/2008. Daarbij komen enkele onderwerpen aan de orde die ook in de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008-2011 (OCW, 2008g) aan bod komen, zoals zeer zwakke scholen. Na een beschrijving van toezichtarrangementen en opbrengsten in het voortgezet onderwijs volgt een meerjarenoverzicht van de kwaliteitsaspecten. Daarna komt de stand van zaken in 2007/2008 aan de orde, gebaseerd op gegevens uit een representatieve steekproef van 186 scholen. Bovendien besteedt dit hoofdstuk aandacht aan een aantal actuele thema's, zoals de nieuwe onderbouw, de bovenbouw van het vmbo en de tweede fase in havo/vwo.

Overige thema's Een groot aantal andere hoofdstukken in dit Onderwijsverslag bevat informatie over thema's die het voortgezet onderwijs raken, zoals de basisvaardigheden bij taal en rekenen/wiskunde (hoofdstuk 10), de kwaliteit van de leraar (hoofdstuk 11), leerlingenzorg (hoofdstuk 12), examens (hoofdstuk 13), voortijdig schoolverlaten (hoofdstuk 14), sociale veiligheid en actief burgerschap (hoofdstuk 15), de financiële situatie van de sector (hoofdstuk 16) en de naleving van wet- en regelgeving door scholen voor voortgezet onderwijs (hoofdstuk 17).

3.1 Toezichtarrangementen

Bepaling van arrangementen Sinds de invoering van de nieuwe toezichtsystematiek kent de inspectie toezichtarrangementen niet meer toe op het niveau van de school, maar op het niveau van de schoolsoort binnen een school of scholengemeenschap. Een scholengemeenschap krijgt nu bijvoorbeeld voor iedere aanwezige schoolsoort (zoals vmbo-basisberoepsgerichte leerweg, vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg, vmbo-gemengde/theoretische leerweg, havo of vwo) een afzonderlijk toezichtarrangement. Tabel 3.1a bevat de toezichtarrangementen op 1 januari 2009. Over alle schoolsoorten heen heeft 87 procent van de scholen een basisarrangement.

Tabel 3.1a Arrangementen naar schoolsoort (in percentages)

	Praktijk- onderwijs	Vmbo basis- beroeps- gerichte leerweg	Vmbo kader- beroeps- gerichte leerweg	Vmbo gemeng- de/theo- retische leerweg	Havo	Vwo	Totaal
Basisarrangement	79,0	85,7	87,6	87,4	90,2	88,0	87,2
Aangepast arrangement kwaliteit	18,1	10,7	8,8	11,3	9,3	11,5	10,9
Aangepast arrangement zeer zwakke kwaliteit	2,9	3,6	3,6	1,3	0,5	0,5	1,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Het percentage basisarrangementen is bij alle schoolsoorten nagenoeg gelijk, behalve bij het praktijkonderwijs. Dat kent relatief veel aangepaste arrangementen. In de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg komen de meeste aangepaste arrangementen op basis van zeer zwakke kwaliteit voor.

Andere systematiek De percentages van nu zijn niet helemaal te vergelijken met die van vorig jaar. De verschillen zijn terug te voeren op veranderingen in het toezicht. De inspectie beoordeelde vroeger een school of scholengemeenschap als zwak of zeer zwak, als de schoolsoorten die op die school aanwezig waren in meerderheid onvoldoende waren. Ook scholen die als voldoende gekwalificeerd werden, konden dus wel degelijk zwakke schoolsoorten binnen hun muren hebben. Nu krijgen al die zwakke schoolsoorten een eigen aangepast arrangement.

Afwijkend beeld grote steden De vier grote steden wijken sterk af van het landelijk beeld. In de G4 is veel minder vaak sprake van basisarrangementen en veel vaker van aangepaste arrangementen. Zeer zwakke schoolsoorten komen hier veel vaker voor (tabel 3.1b)

Tabel 3.1b Toezichtarrangementen naar mate van verstedelijking (in percentages)

	G4	G32	Overig
Basisarrangement	68,9	86,2	91,4
Aangepast arrangement kwaliteit	22,1	12,5	7,9
Aangepast arrangement zeer zwakke kwaliteit	9,0	1,3	0,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Bestuursgrootte Er is geen duidelijk verband tussen de grootte van het bestuur (het aantal scholen dat onder een bestuur valt) en de kwaliteit. Heel kleine besturen die één school beheren hebben wel wat vaker een zeer zwakke school, maar weer minder vaak een aangepast arrangement kwaliteit dat wijst op een zwakke school.

Zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs

Drie jaar onvoldoende Een school is volgens de inspectie zeer zwak als de opbrengsten over een periode van drie jaren onvoldoende zijn en als bovendien het onderwijsleerproces onvoldoende kwaliteit heeft. Op 1 januari 2009 waren er 26 zeer zwakke scholen (of schoolsoorten binnen een school). Een daarvan is een orthopedagogisch-didactisch centrum. In januari 2008 waren er 31 zeer zwakke scholen. Sinds eind 2005 heeft de inspectie bij in totaal zeventien zeer zwakke scholen een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering uitgevoerd en positief afgesloten.

Contextkenmerken Zeer zwakke scholen onderscheiden zich niet alleen van andere scholen in de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de opbrengsten, maar ook in enkele contextkenmerken. Zo liggen zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs relatief vaak in een van de vier grote steden, en daarmee in de Randstad. Ze komen relatief weinig voor in het oosten en zuiden van het land. Bij zeer zwakke scholen gaat het zelden om rooms-katholieke scholen. Zeer zwakke scholen zijn meestal niet groot. Relatief vaak gaat het om categorale vmbo's.

Onvoldoende aansturing Problemen in de aansturing door het bevoegd gezag en de schoolleiding liggen vaak ten grondslag aan de onvoldoende kwaliteit van het onderwijsleerproces en de opbrengsten. Andere problemen vloeien hieruit voort, zoals het ontbreken van een adequate kwaliteitszorg, een stimulerend personeelsbeleid en een positief werkklimaat. Daardoor is er op de zeer zwakke scholen vaak een cultuur van vrijblijvendheid ontstaan, waarbinnen ieder voor zich werkt. Vaak is sprake van een sterke interne gerichtheid zonder voldoende kritische reflectie op het eigen functioneren in relatie tot externe ontwikkelingen en eisen. In zulke situaties kelderen de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de opbrengsten vrijwel altijd.

Kwaliteitszorg Sommige zeer zwakke scholen overschatten de eigen pedagogisch-didactische mogelijkheden om leerlingen binnen een 'hogere' onderwijssoort te plaatsen. Soms is de keuze om zorgleerlingen veel kansen te bieden bewust gemaakt, soms is die keuze noodgedwongen, vanwege de terugloop van leerlingen of het voedingsgebied van de school.

Verbetering van scholen De inspectie constateert dat het geïntensiveerd toezicht op de zeer zwakke scholen in het voortgezet onderwijs effectief is. Dat blijkt uit de duidelijke verbeteringen op de meeste zeer zwakke scholen. Vooral het toekennen van de status 'zeer zwakke school' is effectief. Sinds 2006 staan lijsten van zeer zwakke scholen op het internet. Scholen ervaren zo'n vermelding als uiterst ongewenst. In de periode van geïntensiveerd toezicht monitort de inspectie de verbeteractiviteiten aan de hand van het plan van aanpak en de voortgangsrapportages. Expliciete prestatieafspraken zijn in dit traject steeds belangrijker geworden.

Erkennen van problemen De inspectie constateert dat de meeste zeer zwakke scholen serieus werk maken van hun verbeterproces. Een voorwaarde is dat het bevoegd gezag en de schoolleiding het ontbreken van kwaliteit binnen hun school herkennen en erkennen. Op veel scholen komt het proces van kwaliteitsverbetering relatief laat op gang; het kost tijd voordat het besef van urgentie sterk genoeg is om de onderwijskwaliteit te gaan verbeteren. Regelmatig moet het bevoegd gezag eerst ingrijpen in de school- of sectorleiding voordat de kwaliteitsverbetering op gang kan komen. Daarna gaan de verbeteringen sneller.

Nieuw elan De eerste stap is het opstellen van een verbeterplan en het creëren van draagvlak onder het personeel. Op basis van het verbeterplan treffen bevoegd gezag en schoolleiding maatregelen en sturen zij het ontwikkelingsproces aan. Als eenmaal voor iedereen duidelijk is dat de kwaliteit beter moet en hoe die beter kan, is in korte tijd vaak veel mogelijk. Vaak signaleert de inspectie een nieuw elan in de school, waarbij leraren en leerlingen weer meer plezier krijgen in het onderwijzen en leren. Het zijn dan juist de leerlingen die aan de inspectie weten te vertellen hoeveel er op hun school is verbeterd.

De zeer zwakke scholen tonen aan hoezeer de kwaliteit van het onderwijs afhankelijk is van een duidelijke aansturing, goede afspraken en de controle daarop. Ook is aandacht voor de basale voorwaarden in het onderwijsleerproces nodig, evenals cohesie in het team, discipline op de werkvloer en een prettige en stimulerende fysieke werkomgeving.

3.2 De opbrengsten van het voortgezet onderwijs

Indicatoren De inspectie beoordeelt de opbrengsten in het voortgezet onderwijs aan de hand van vier indicatoren:

- ◆ het rendement van de onderbouw;
- ◆ het rendement van de bovenbouw;
- ◆ het gemiddelde cijfer voor het centraal examen;
- ◆ het gemiddelde verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen.

Correctie voor instroom Hoewel ook scholen in de vier grote steden in meerderheid voldoende opbrengsten bij leerlingen realiseren, is het deel dat onvoldoende opbrengsten bereikt groter dan elders in het land. Bij de beoordeling van opbrengsten corrigeert de inspectie voor instroomkenmerken, zoals het aantal leerlingen met leerwegondersteuning en het aantal leerlingen dat in een armoedeprobleemcumulatiegebied woont. De verschillen zijn dus niet aan zulke kenmerken toe te schrijven. Tabel 3.2a geeft een beeld van de opbrengstoordelen per schoolsoort, naar de mate van verstedelijking. Daarbij zijn de vier grote steden afzonderlijke weergegeven.

Tabel 3.2a Schoolsoorten met voldoende opbrengsten in 2008, naar mate van verstedelijking (in percentages)

	Vmbo-basis-beroepsgerichte leerweg	Vmbo-kader-beroepsgerichte leerweg	Vmbo-gemengde/theoretische leerweg	Havo	Vwo
G4	83	78	74	82	69
◆ Amsterdam	90	86	90	81	71
◆ Den Haag	71	81	60	86	86
◆ Rotterdam	87	81	68	75	46
◆ Utrecht	60	33	83	100	100
G32	92	92	88	87	81
Overig	92	95	90	93	87
Totaal	91	92	88	90	83

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Verschillen tussen grote steden De grote steden zijn niet over een kam te scheeren. In Amsterdam blijven havo en vwo achter bij het landelijk beeld, in Den Haag de verschillende leerwegen van het vmbo. In Rotterdam vallen de lage percentages vol-

doende beoordelingen in de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo, het havo en vooral het vwo op. Minder dan de helft van de vwo-opleidingen in Rotterdam heeft voldoende opbrengsten. In Utrecht liggen de beoordelingen van opbrengsten in havo en vwo boven het landelijk gemiddelde, maar doen de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo het veel minder goed. Recent is in Utrecht, gesteund door de staatssecretaris, een initiatief gestart om vanaf maart 2009 ruim driehonderd vmbo-docenten bij te scholen.

Samenhang met onderwijs In een landelijk representatieve steekproef van 186 scholen voor voortgezet onderwijs is nagegaan welke indicatoren uit het waarderingskader de inspectie op scholen met onvoldoende opbrengsten lager beoordeelt. Dat is vooral het geval voor de kwaliteit van instructie, de kwaliteitszorg en de onderwijstijd. Verder gaan lagere opbrengsten in het vmbo (basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen) samen met een lagere beoordeling van de leerlingenzorg.

Rendement van de onderbouw

Zittenblijven Het gemiddelde percentage zittenblijvers in de onderbouw is de afgelopen jaren stabiel gebleven. Ongeveer 3 à 4 procent van de leerlingen in het derde leerjaar van het vmbo is in de eerste twee leerjaren blijven zitten. In het havo gaat het om 4 procent van de leerlingen, in het vwo om ongeveer 1 procent.

Opstroom en afstroom Het rendement van de onderbouw in het voortgezet onderwijs wordt niet alleen bepaald door het zittenblijven, maar ook door de mate waarin leerlingen in het derde leerjaar zitten in de schoolsoort die hun door de basisschool geadviseerd is.

Afhankelijk van advies Leerlingen met een advies voor de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo kunnen niet afstromen naar een lagere schoolsoort. Bij hen komt dus alleen maar opstroom voor. Omgekeerd kunnen leerlingen met een vwo-advies niet opstromen: bij hen komt alleen maar afstroom voor. Bij de overige adviezen blijkt dat vooral een gemengd advies voor de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg in het vmbo en een havo-advies relatief vaak uitmonden in een hogere onderwijspositie in het derde leerjaar dan te verwachten was op grond van het basisschooladvies.

Stijgende trend Op basis van de opstroom en afstroom van alle leerlingen kan een totaalbeeld van de onderbouw geschat worden. Het onderbouwcohort 2003-2005 liet een stijging van 2,7 procent zien, het volgende cohort een stijging van 5,4 procent en het cohort van 2005-2007 een stijging van 6,2 procent. Het voortgezet onderwijs weet leerlingen in de onderbouw gemiddeld genomen dus op een iets hoger niveau te brengen en er is een licht stijgende trend over de jaren heen.

Rendement van de bovenbouw

Het rendement van de bovenbouw berekent de inspectie jaarlijks voor iedere school op basis van het aantal leerlingen dat zonder vertraging vanaf het derde jaar het diploma haalt. Tabel 3.2b bevat de gemiddelden van de scores per school.

Tabel 3.2b Gemiddelde schoolscore voor de onvertraagde doorstroom naar diploma in de bovenbouw (in percentages)

	2006	2007	2008
Vmbo-basisberoepsgerichte leerweg	84	83	91
Vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg	80	82	85
Vmbo-gemengde en theoretische leerweg	82	81	87
Havo	64	60	64
Vwo	64	62	66

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Zorgelijk rendement havo Het is begrijpelijk dat het havo en vwo meer vertraagde leerlingen kennen dan het vmbo, omdat de duur van de bovenbouw langer is. In het vmbo gaat het rendement iets omhoog. In het havo en vwo blijft ongeveer een derde van de leerlingen minimaal één keer zitten, zakt voor het examen of stroomt af. Verder valt op dat het havo ondanks een bovenbouw die korter duurt dan die van het vwo, toch net zo veel vertraagde leerlingen heeft. Het matige rendement van het havo en de mate waarin leerlingen (vooral in het vierde leerjaar) doubleren, is al jaren bekend. Het is zorgelijk dat hier zo weinig verbetert.

Examens

Het aantal kandidaten dat in 2008 deelnam aan de examens was ongeveer 188.000. In het vmbo is 95 procent van de leerlingen geslaagd, in het havo net geen 90 procent. In het vwo is het percentage geslaagden in 2008 92 procent.

Cijfers schoolexamen en centraal examen Tabel 3.2c bevat de gemiddelde cijfers voor het centraal examen en het schoolexamen gemeten over alle vakken die beide examens hebben. De gemiddelde scores laten weinig fluctuatie zien.

Met uitzondering van de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo is het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen in alle schoolsoorten hoger dan het gemiddelde cijfer voor het centraal examen. Bij het havo neemt het verschil tussen schoolexamen

Tabel 3.2c Gemiddeld cijfer schoolexamen en centraal examen naar schoolsoort

Schooltype	2005		2006		2007		2008	
	se	ce	se	ce	se	ce	se	ce
Vmbo-basisberoepsgerichte leerweg	6,5	6,6	6,5	6,6	6,5	6,6	6,5	6,5
Vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg	6,5	6,4	6,6	6,5	6,5	6,3	6,5	6,3
Vmbo-gemengde en theoretische leerweg	6,5	6,3	6,6	6,4	6,5	6,3	6,6	6,3
Havo	6,5	6,2	6,4	6,1	6,4	6,2	6,4	6,3
Vwo	6,8	6,4	6,8	6,4	6,8	6,3	6,8	6,4
Totaal alle scholen	6,6	6,4	6,6	6,4	6,6	6,3	6,6	6,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

en centraal examen af, in het vmbo neemt het toe. In het vwo is het verschil veranderd hoog door de jaren heen (zie ook hoofdstuk 13).

Schoolexamens De verantwoordelijkheid voor een goed en rechtvaardig verloop van examens ligt bij de school. De schoolleiding en de examinatoren nemen onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag het eindexamen af (artikel 3, lid 1 Eindexamenbesluit). In haar toezicht gaat de inspectie na of scholen de kwaliteit van het schoolexamen waarborgen. Bij de beoordeling tellen de volgende aandachtspunten mee:

- ◆ het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen (een structurele afwijking van meer dan 0,5 punt ten gunste van het schoolexamen is zorgelijk);
- ◆ het wel of niet gebruiken van een kwaliteitsinstrument, zoals de 'Standaard kwaliteitsborging schoolexamens' en de bijbehorende protocollen en checklisten die de VO-raad heeft ontwikkeld;
- ◆ de mate waarin de school afspraken of procedures heeft voor het opstellen van toetsen en de normering daarvan, met daarbij aandacht voor de verantwoordelijkheid van de gehele sectie voor de toetsen.

Onvoldoende waarborg Van de scholen kan 13 procent de kwaliteit van het schoolexamen onvoldoende waarborgen. Op deze scholen ontbreken heldere afspraken over de kwalitatieve eisen waaraan toetsvragen en de afname, normering en correctie ervan moeten voldoen. De VO-raad heeft verbetering van de examentoetsing als een van de streefdoelen vastgelegd. De inspectie gaat de komende jaren na of scholen zich in dit opzicht positief ontwikkelen (zie verder hoofdstuk 13).

Centrale examens De taken van de inspectie bij de centrale examens liggen vast in het Eindexamenbesluit (EB). Het gaat om de betrokkenheid bij de strafmaatregelen voor fraude (controle op grond van mededeling ex artikel 5), de opgave en eventuele correcties van de schoolexamencijfers voor de start van het centrale examen (artikel 38), het geheel of gedeeltelijk ongeldig verklaren van examenwerk (artikel 43), de melding van extra hulpmiddelen voor leerlingen met een handicap of voor leerlingen die recent in Nederland wonen (artikel 55) en de melding van een gespreid examen voor ernstig zieke leerlingen (artikel 59).

Fraude Bij de centrale examens van 2008 heeft de directie van de school die de tweede correctie uitvoerde, vijf keer een vermoeden van fraude bij de eerste correctie van examenwerken gemeld. De inspectie heeft alle gevallen onderzocht en constateerde dat de melding vier keer terecht was. Directie en bestuur van de scholen zijn geïnformeerd en hebben maatregelen getroffen ten aanzien van de frauderende corrector. De kandidaten hebben, waar mogelijk en herleidbaar, het cijfer gekregen waar zij recht op hadden. In enkele gevallen is hun werk ongeldig verklaard ex artikel 43 EB en moesten ze het examen overdoen.

Verkeerde opgaven Ook om andere redenen is artikel 43 EB toegepast, namelijk daar waar kandidaten opgaven op het verkeerde niveau hadden ontvangen, bijvoorbeeld vwo-opgaven in plaats van havo-opgaven. Verder is in individuele situaties een enkele keer het werk ongeldig verklaard. Het ging dan om kandidaten die, hoewel ziek, toch door de school gedwongen waren deel te nemen aan de examen zitting.

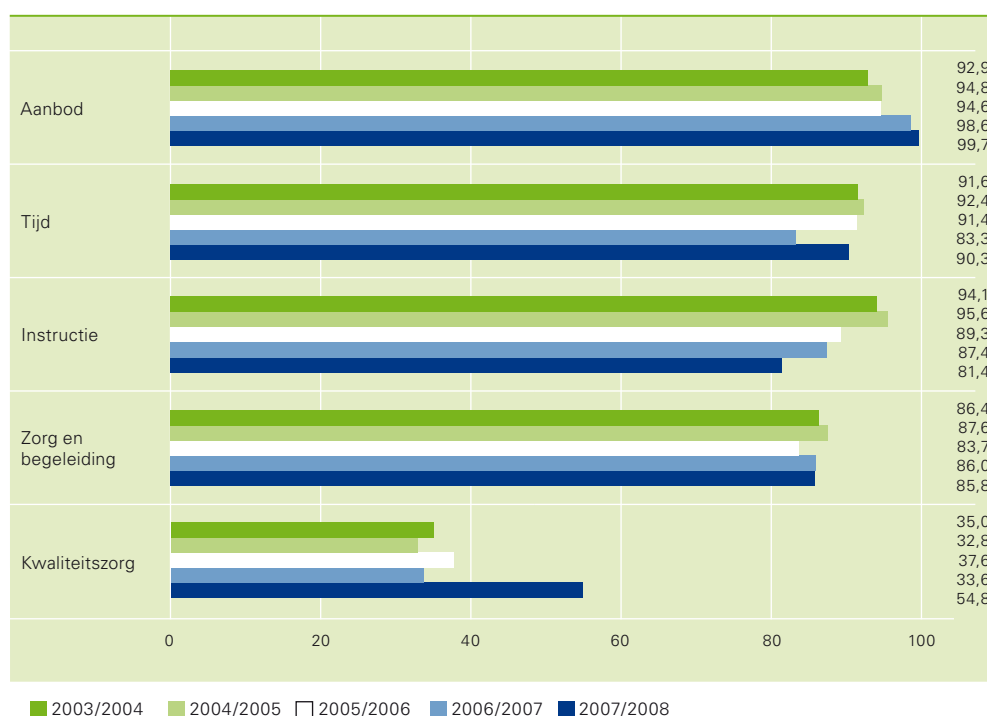
Logistieke problemen In logistieke zin deden zich problemen voor. Bij de aanlevering van de schoolexamenresultaten aan de Informatie Beheer Groep (IB-Groep), drie dagen voor de start van het centraal examen, bleek het systeem van de IB-Groep niet in staat alle aangeleverde gegevens te verwerken, mede doordat het netwerk tijdelijk niet functioneerde. Dit herhaalde zich op de dag dat de herkansingsgegevens moesten worden ingediend. Voor de examenkandidaten heeft dit overigens geen nadelige gevolgen gehad. Problemen waren er ook bij de examens die op de computer werden gemaakt (complex-examens), vooral bij de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo. Behalve onvolkomenheden in de software was ook de installatie van de software door scholen hiervan de oorzaak. Daardoor moesten of mochten kandidaten soms (delen) van het examen overdoen.

3.3 De kwaliteit van het voortgezet onderwijs

Ontwikkelingen door de jaren heen

In 2000/2001 is de inspectie in het voortgezet onderwijs gestart met systematische evaluaties van de kwaliteit van het onderwijs op basis van een waarderingskader. Het kader is sindsdien veranderd. Sommige kwaliteitsaspecten bleven echter grotendeels hetzelfde: aanbod, tijd, instructie, zorg en begeleiding en kwaliteitszorg. De beoordelingen van de inspectie op deze aspecten biedt een beeld van de ontwikkeling van de kwaliteit van het voortgezet onderwijs op hoofdlijnen (figuur 3.3a).

Figuur 3.3a De kwaliteit van het voortgezet onderwijs tussen 2003/2004 en 2007/2008



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Kwaliteitszorg De recente verbetering van de kwaliteitszorg valt het meeste op. De helft van de scholen evalueert nu jaarlijks de kwaliteit van de opbrengsten en de kwaliteit van het leren en onderwijzen. Dit hangt mogelijk samen met een toenemend besef van het belang van een goede kwaliteitszorg in het onderwijsveld. De inspectie, maar ook de landelijke media, hebben veel aandacht besteed aan de opbrengsten van het onderwijs. In het basisonderwijs is een vergelijkbare ontwikkeling te zien (hoofdstuk 2).

Overige kwaliteitsaspecten Het aanbod is op de meeste scholen in orde, maar de kwaliteit van de instructie neemt ook in 2007/2008 weer af. Dat ligt vooral aan het feit dat leraren onvoldoende in staat zijn een taakgerichte werksfeer te creëren. De beoordeling van zorg en begeleiding blijft al jaren ongeveer hetzelfde: scholen verbeteren de planmatige aanpak van hun leerlingenzorg niet. De kwaliteit van de onderwijstijd is terug op het niveau van twee jaar geleden. Het gaat bij deze indicator overigens niet om het realiseren van geprogrammeerde onderwijstijd in het kader van de urennorm: daar hebben nog steeds veel scholen voor voortgezet onderwijs moeite mee (zie hoofdstuk 17). Hier gaat het er om of leraren de tijd in hun lessen efficiënt besteden. Het is mogelijk dat alle aandacht van het ministerie en de inspectie (en niet te vergeten de maatschappelijke commotie rond de urennorm) ook dit aspect een extra impuls heeft gegeven.

De stand van zaken in 2007/2008

De inspectie heeft de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2007/2008 onderzocht in een landelijk representatieve steekproef van 186 scholen. Bijlage I bij dit hoofdstuk bevat een gedetailleerd overzicht van de bevindingen.

Kwaliteitszorg Driekwart van de scholen evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van de opbrengsten en twee derde evalueert de kwaliteit van leren en onderwijzen. Ongeveer de helft van de scholen doet dit allebei. Een grote meerderheid van scholen werkt planmatig aan verbeteractiviteiten (84 procent) en iets meer dan de helft slaagt er in de kwaliteit van leren en onderwijzen te borgen (56 procent). Mede door initiatieven van de VO-raad en de verscherpte aandacht voor opbrengsten staat de kwaliteitszorg op de agenda van scholen. De inspectie verwacht dat de verantwoording die scholen vanaf 2009 in een jaarverslag moeten geven, de verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg zal bevorderen.

Aanbod Praktisch alle scholen hebben een aanbod in de onderbouw dat voldoet aan de wettelijke vereisten en een aanbod in de bovenbouw dat de examenprogramma's dekt.

Afstemming In 2007/2008 maakt het leerstofaanbod op 90 procent van de scholen voldoende afstemming mogelijk op verschillen tussen leerlingen. In de praktijk stemt meer dan de helft van de leraren het didactisch handelen toch onvoldoende af op die verschillen. De inspectie beschouwt dit als een punt van zorg, omdat zo vooral de zwakke, maar ook de getalenteerde leerlingen gedupeerd worden. Zij hebben er immers niet veel aan dat hun leerboeken afstemming mogelijk maken, als hun leraren daar niets mee doen. Leraren kunnen het aanbod afstemmen op leerlingen door gebruik te maken van de ruimte die de methode biedt voor differentiatie, maar ook door extra uitleg, tijd en aandacht te besteden aan zwakke leerlingen en meer diepgang te bieden aan getalenteerde leerlingen. Er is nog een lange weg te gaan om het doel 'bevorderen van excellentie' van de Kwaliteitsagenda te realiseren.

Tijd 10 procent van de scholen doet onvoldoende om uitval van onderwijsactiviteiten te voorkomen. Dat staat los van de vraag of scholen voldoende onderwijstijd hebben gepland en gerealiseerd in relatie tot de urennorm (zie hoofdstuk 17). Hier gaat het meer om maatregelen bij vervanging van zieke leraren en om de registratie van lesuitval. Uit onderzoek van Regioplan (Van Cooten, Groenewoud, Van Otterloo, Berndsen & Van der Ploeg, 2008) blijkt dat de lesuitval in het vmbo hoger is dan in havo/vwo. Ongeoorloofd verzuim komt in 2007/2008 op vrijwel alle scholen zo beperkt voor dat de inspectie dit aanvaardbaar acht. Op bijna 20 procent van de scholen maken leerlingen onvoldoende efficiënt gebruik van de onderwijstijd. Als de inspectie dit punt op een school als onvoldoende beoordeelt, betekent dat dat de tijd in meer dan een kwart van de geobserveerde onderwijssituaties niet efficiënt is gebruikt. Er gaat veel tijd verloren aan de organisatie van de les of onderwijsactiviteit of er zijn veel ordeverstoringen.

Schoolklimaat Bijna alle scholen hebben voldoende beleid ontwikkeld op het gebied van de sociale veiligheid. De inspectie bekijkt of scholen incidenten registreren, inzicht hebben in de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel, of ze voldoende aan preventie van incidenten doen en of scholen incidenten adequaat afhandelen. Ook gaan leraren en leerlingen in het algemeen respectvol met elkaar om.

Instructie Op de meeste scholen leggen leraren voldoende duidelijk uit. Op ruim 10 procent van de scholen is de werksfeer bij onderwijsactiviteiten echter onvoldoende taakgericht. Op bijna 60 procent van de scholen krijgen leerlingen onvoldoende te maken met activerende, uitdagende didactische werkvormen (zoals specifieke individuele taken of activiteiten als onderzoek doen, presenteren, samenwerken). Voor veel docenten is het lastig om na de uitleg leerlingen met behulp van afwisselende werkvormen goed bij de les te houden.

Kwaliteit van toetsing Een ruime meerderheid van scholen (87 procent) borgt de kwaliteit van examens en andere toetsinstrumenten voldoende. De inspectie constateert echter tegelijkertijd dat specifiek onderzoek naar aspecten van het schoolexamen tot duidelijk minder positieve conclusies leidt (hoofdstuk 13).

Zorg en begeleiding Ruim 90 procent van de scholen gebruikt een registratiesysteem om de ontwikkeling van leerlingen te volgen, dat ze vaak zelf hebben opgezet. Toch brengt 7 procent van de scholen de prestaties van leerlingen niet goed in beeld. Naarmate scholen meer eigen keuzes maken in aanbod en werkwijze groeit de behoefte aan een objectieve meetlat voor resultaten. Daarvoor is een leerlingvolgsysteem nodig van extern genormeerde voortgangstoetsen. Scholen moeten hun kwaliteitszorg in dit opzicht verbeteren. Hoewel leerlingvolgsystemen in ontwikkeling zijn en een aantal scholen gebruikmaakt van bijvoorbeeld het Cito Volg- en advies-systeem voor het voortgezet onderwijs, is dit nog geen gemeengoed. De meeste scholen (94 procent) bepalen de aard van de zorg voor zorgleerlingen op basis van een analyse van verzamelde gegevens. De zorg zelf verloopt op een kwart van de scholen echter niet voldoende planmatig. De uitvoering van het traject en de inhoud

van de zorg zijn dan niet gewaarborgd. Scholen gaan ook effecten van zorg niet altijd na (zie ook hoofdstuk 10). Voor een planmatige uitvoering van zorg en begeleiding is een adequate aansturing door de directie van belang.

Aandacht nodig Volgens de beoordelingen op de indicatoren uit het waarderingskader functioneert het voortgezet onderwijs in veel opzichten voldoende en laat het toezicht geen overwegende risico's voor de kwaliteit zien. Indicatoren die minder goed uit de verf komen zijn:

- ◆ een efficiënt gebruik van de onderwijstijd;
- ◆ een taakgerichte werksfeer en activerende werkvormen in het onderwijsleerproces;
- ◆ het afstemmen van het didactisch handelen op verschillen tussen leerlingen;
- ◆ het planmatig uitvoeren van zorg;
- ◆ het waarborgen van de kwaliteit van schoolexamens en toetsen en het systematisch evalueren en borgen van de kwaliteit van leren en onderwijzen.

Kwaliteitsagenda De 'Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs 2008', het door verschillende onderwijspartners gezamenlijk uitgebrachte rapport over de gewenste ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs, geeft aan dat scholen moeten streven naar onderwijs dat zich optimaal richt op wat jongeren nodig hebben. Bij onderwijs gaat het om talentontwikkeling, waarbij op alle niveaus het beste uit jongeren gehaald moet worden. Leraren spelen hierbij een essentiële rol.

De indicatoren waar scholen op achterblijven, raken onderwerpen die van groot belang zijn voor het halen van de doelen uit de kwaliteitsagenda. Er zal dan ook vooral op deze onderwerpen ingezet moeten worden.

3.4 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

Aantallen leerlingen

In 2007/2008 zaten 941.900 leerlingen in het voortgezet onderwijs. Van hen is bijna 15 procent aangewezen op specifieke zorg: 100.900 leerlingen krijgen leerwegondersteunend onderwijs en 27.300 leerlingen volgen praktijkonderwijs (OCW, 2008e). Daarnaast krijgen ongeveer twaalfduizend leerlingen op basis van de leerlinggebonden financiering specifieke begeleiding, de zogenaamde 'rugzakleerlingen'. Buiten het reguliere voortgezet onderwijs zitten ongeveer 28.000 leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs.

Groei speciaal onderwijs Het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs neemt de afgelopen twee jaren nauwelijks toe. Ook het aantal leerlingen dat op leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs is aangewezen, is nauwelijks gegroeid. Er zijn wel meer leerlingen met leerlinggebonden financiering gekomen en het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs is gestegen van 20.300

naar 28.000. Deze toename betreft vooral leerlingen met ernstige gedragsstoornissen (CBS, 2008).

Verdeling derde leerjaar Van de leerlingen die niet zijn geïndiceerd voor leerweg-ondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs, volgt in het derde leerjaar 50 procent havo/vwo en 50 procent een van de leerwegen in het vmbo. De toename van het aandeel leerlingen in het havo/vwo is een ontwikkeling die zich over een langere periode voordoet. Tien jaar geleden was dat aandeel nog 35 procent (Inspectie van het Onderwijs, 1999a)

Nieuwe onderbouw

Eigen beleid Sinds augustus 2006 zijn de voorschriften voor de inrichting van de eerste twee leerjaren in het vmbo, havo en vwo gewijzigd. Vergeleken met de oude bepalingen voor de basisvorming biedt de nieuwe wetgeving meer ruimte voor eigen beleid van de school. Doel is dat scholen bij hun aanbod en hun werkwijze aansluiten bij behoeften van leerlingen. De projectgroep Onderbouw VO ging na welke ontwikkelingen in de onderbouw plaatsvonden (Onderbouw VO, 2008). De meeste ontwikkelingen startten overigens al in de periode van de basisvorming.

Afstemming in vmbo De projectgroep signaleert dat leraren vaker de mogelijkheden van ict benutten en vaker zelf lesmateriaal ontwikkelen. Het onderwijs vindt meestal in een klaslokaal plaats, maar er verschijnen ook leertuinen of -pleinen: ruimtes waar relatief grote groepen leerlingen studeren of instructie of begeleiding krijgen. Deze ontwikkelingen zijn in het vmbo sterker dan in het havo/vwo. De behoefte om het onderwijs af te stemmen op de leerlingen enerzijds en op de vraag van arbeidsmarkt en vervolgopleidingen anderzijds is op het vmbo sterk aanwezig.

Samenhang in aanbod Vrijwel alle scholen onderzochten hoe ze samenhang in het curriculum zichtbaar kunnen maken. Ze kiezen vooral voor een aanbod dat de inhoud in vakoverstijgende projecten en leergebieden clustert, meestal naast een aantal traditionele vakken. Het integreren van vakken in leergebieden komt vooral in het vmbo voor. Havo-/vwo-scholen kiezen voor enkele vakoverstijgende projecten per jaar. De structuur van afzonderlijke vakken is op het havo/vwo per traditie sterk, mede als gevolg van het niveau van de exameneisen per vak.

Overgangen in het onderwijs Het realiseren van een doorlopende leerlijn is vooral in de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs moeilijk, omdat er zo veel verschillende scholen bij betrokken zijn. In het voortgezet onderwijs zelf krijgt de doorlopende leerlijn tussen onder- en bovenbouw veel aandacht. Havo-/vwo-scholen richten zich sterker op doorgaande vakinhoudelijke leerlijnen dan vmbo-scholen, die de doorlopende leerlijn vooral in activiteiten op het vlak van (praktische) sector- en beroeporiëntatie zoeken.

Communicatie De rol van de nieuwe wet- en regelgeving bij deze ontwikkelingen is niet eenduidig vast te stellen. Bij leraren is de wetgeving beperkt bekend. Bij het

verantwoorden van het aanbod in relatie tot de kerndoelen verwijzen scholen meestal naar methodes. De inspectie ziet weinig scholen die zelf (volledig) vaststellen hoe zij de kerndoelen in hun aanbod realiseren. Dit geldt ook voor de bepaling dat de 58 kerndoelen gelden voor tweederde deel van de leertijd in de onderbouw (het 'kerneel'). De resterende tijd (het 'differentieel deel') is beschikbaar voor schooleigen keuzes of voor aan een opleiding gerelateerde verplichtingen, zoals twee moderne vreemde talen naast Engels in havo/vwo. Bijna de helft van de leraren weet niet hoe hun school het kerndeel en het differentieel deel heeft uitgewerkt (Onderbouw VO, 2008). De communicatie in de school schiet dus mogelijk tekort. Dat blijkt ook uit verschillen in perceptie en interpretatie in de antwoorden van schoolleiders, teamleiders en leraren op vragen die de projectgroep stelde. Begrippen als actief en zelfstandig leren worden niet eenduidig geïnterpreteerd en ook over de mate waarin ontwikkelingen zijn gerealiseerd verschillen schoolleiders en leraren soms sterk van mening, terwijl het toch om een en dezelfde school gaat. Hierdoor is onduidelijk wat nu precies op pedagogisch-didactisch gebied is gerealiseerd.

Grotere verschillen De ruimte die de wetgeving nu biedt, leidt tot grotere variëteit tussen scholen en de verschillen tussen vmbo en havo/vwo nemen toe. De ontwikkeling op scholen stagneert meer dan eens door gebrek aan tijd, onvoldoende facilitering en onvoldoende mogelijkheden voor leraren en teams om zich te professionaliseren. Een juiste aansturing door de schoolleiding is steeds weer doorslaggevend voor succes.

Vmbo-bovenbouw

Regionale aanpak In de bovenbouw van het vmbo vonden veel inhoudelijke ontwikkelingen plaats. Vmbo-scholen maken regionaal en lokaal afspraken ('regionale arrangementen') of vormen netwerken met vervolgonderwijs en bedrijfsleven. Zo proberen ze hun aanbod te actualiseren, relevant te maken voor de regionale arbeidsmarkt, doorgaande leerlijnen te creëren en voortijdig schoolverlaten te voorkomen. In het programma-aanbod van 33 beroepsgerichte vmbo-programma's (met differentiaties naar de drie leerwegen) zijn regionale programmavarianten ontstaan. Hier leggen scholen accenten die passen bij behoeftes van de regio, zoals meer aandacht in consumptief-horeca voor Duits vanwege de toeristisch-recreatieve situatie, aandacht voor de haven in transport en logistiek, of een differentiatie 'infratechniek' voor grondwerkzaamheden binnen de bouw. Op meer dan twee derde van de vmbo-scholen is dat het geval (Adviesgroep vmbo, 2008). Bij de vormgeving betrekken scholen het vervolgonderwijs en het bedrijfsleven. Die partijen spelen ook een rol bij het bewaken van de kwaliteit van de programma's en van de afstemming op de arbeidsmarkt en het vervolgonderwijs. Dit gebeurt overigens veel minder voor de bestaande 'reguliere' programma's. Toch kunnen externe partijen ook daar een positieve, actualiserende bijdrage leveren.

Betere verantwoording Als scholen grotendeels identieke programma's uitvoeren en examineren, is het relatief eenvoudig zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs op elke school. De inspectie hanteert in eerste instantie cijfermatige gege-

vens over doorstroom, afstroom, slaagpercentages, gemiddelde examencijfers en verschillen tussen se- en ce-cijfers. Naarmate scholen meer programmavarianten realiseren, zijn resultaten van leerlingen minder vergelijkbaar. Cijfermatige gegevens bieden daardoor minder zicht op de werkelijk gerealiseerde opbrengsten. De wet- en regelgeving voorziet in een verantwoording door scholen zelf. Tot nu toe constateert de inspectie echter dat scholen het moeilijk vinden zich te verantwoorden over de resultaten van wat zij 'buiten de gebaande paden' realiseren.

Kwaliteitsborging De positieve inhoudelijke ontwikkeling in het vmbo moet op korte termijn een aanvulling krijgen in de vorm van een geobjectiveerde meting en een eigen verantwoording. De Adviesgroep vmbo (2008) schetst mogelijkheden voor centrale kwaliteitsborging van het schoolexamen. Zij noemt het verplicht inzetten van gecertificeerde schoolexamens of examinatoren, een externe legitimering van schoolexamens en een terugkerend inspectieonderzoek naar de kwaliteit van schoolexamens. Scholen vinden een vorm van centrale kwaliteitsborging van het schoolexamen wenselijk. In het toezicht constateert de inspectie dat de borging van de kwaliteit van het schoolexamen nog vaak voor verbetering vatbaar is. Die verbetering kan bereikt worden door van leraren meer professionaliteit te eisen bij het opstellen, normeren, corrigeren en afnemen van schoolexamentoetsen (zie ook hoofdstuk 13).

Tweede fase havo/vwo

Vakken Met ingang van 1 augustus 2007 is de regelgeving voor de tweede fase havo/vwo vernieuwd. Doel is de tweede fase beter 'organiseerbaar, werkbaar en studeerbaar' te maken. Scholen vinden dat dit ook grotendeels is gelukt (Tweede Fase Adviespunt, 2008). Vooral het afschaffen van de structuur met heel- en deelvakken beschouwen zij als een aanzienlijke verbetering. Tegelijk met de invoering van de vernieuwde tweede fase hebben scholen ervoor gezorgd dat leerlingen uit meer vakken kunnen kiezen. Veel scholen hebben de toetsen voor het schoolexamen in aantal gereduceerd en naar het laatste jaar verschoven. Voor leraren betekent dit een vermindering van de werkdruk. Of dit voor leerlingen goed uitpakt, is nog niet duidelijk.

Natuurprofielen De vernieuwde tweede fase lijkt het keuzeproces van leerlingen te beïnvloeden. Het percentage leerlingen dat voor een natuurprofiel kiest, is in het havo en het vwo gestegen (zie tabel 3.4a). De belangstelling voor natuurprofielen is in het havo kleiner dan in het vwo. Dat is al zo sinds de start van de tweede fase in 1998.

Dubbelprofiel Jongens en meisjes kiezen beiden meer voor natuurprofielen (Van Langen & Vierke, 2009). Er is een verschuiving van het NG-profiel naar het dubbelprofiel (NG plus NT), vooral bij meisjes. Dat het dubbelprofiel vaker gekozen wordt, hangt samen met de mogelijkheid natuurkunde en wiskunde B te kiezen binnen NG, waardoor dit in feite samenvalt met profiel NT. Vanuit het profiel NT maakt de keuze voor biologie dat dit profiel samenvalt met NG.

Tabel 3.4a Verschil in keuze voor profielen tussen 'oude' en vernieuwde tweede fase (in percentages leerlingen)

Havo	2003 (klas 4) 'oude' tweede fase	2005 (klas 4) 'oude' tweede fase	2007 (klas 4) vernieuwde tweede fase
Natuur en techniek (NT)	11	10	14
Natuur en gezondheid (NG)	16	17	20
Combinatie NT/NG	1	2	1
Economie en maatschappij (EM)	38	36	42
Cultuur en maatschappij (CM)	32	33	22
Combinatie EM/CM	2	2	1
Vwo	2003 (klas 5) 'oude' tweede fase	2005 (klas 5) 'oude' tweede fase	2007 (klas 4) vernieuwde tweede fase
Natuur en techniek (NT)	16	15	22
Natuur en gezondheid (NG)	29	30	26
Combinatie NT/NG	2	3	7
Economie en maatschappij (EM)	33	32	27
Cultuur en maatschappij (CM)	19	19	13
Combinatie EM/CM	1	1	6

Bron: Tweede Fase Adviespunt, 2008

Leeromgeving De toenemende belangstelling hangt misschien ook samen met de aantrekkelijke leeromgeving die de bètavakken de laatste jaren tot stand hebben gebracht: brede bèta-laboratoria, computersimulaties, contacten met het bedrijfsleven (Jetnet) en werkrelaties met het hoger onderwijs (met mogelijkheden voor begeleiding voor profielwerkstukken). Ook de jarenlange promotie van het bèta-onderwijs door instellingen als Platform Bèta Techniek heeft mogelijk het klimaat op scholen meer bètagericht gemaakt.

Vwo-vakken in het havo Havo-leerlingen kunnen vwo-vakken in hun examenpakket kiezen (artikel 14, lid 8 WVO). In 2007/2008 was er vrijwel geen school die dit structureel mogelijk maakte. Slechts een op de vier scholen bood havo-leerlingen incidenteel deze mogelijkheid (Tweede Fase Adviespunt, 2008). De inspectie ziet deze mogelijkheid als aantrekkelijk in het licht van het benutten van talenten, maar

scholen bouwen deze mogelijkheid niet uit bij gebrek aan een adequate facilitering. Bovendien ontbreken voor leerlingen positieve consequenties bij hun studie in het hoger onderwijs. Er zijn bijvoorbeeld geen afspraken over rechten in het hoger onderwijs van leerlingen met een havo-diploma, die in elk geval de vakken in het profieldeel op vwo-niveau hebben afgesloten. Dat bevordert de keuze voor vwo-vakken niet, hetgeen vanuit het oogpunt van talentbenutting jammer is.

Ontheffing vreemde taal Op grond van artikel 26e, lid 4 (WVO) kan het bevoegd gezag van een atheneum leerlingen ontheffing verlenen van het volgen van een tweede moderne vreemde taal. De regelingen van scholen zijn globaal en onvolledig (Tweede Fase Adviespunt, 2008). De inspectie signaleert een risico voor de rechtsgelijkheid: leerlingen krijgen op de ene school wel een ontheffing, op de andere niet. In 2004/2005 onderzocht de inspectie ontheffingen voor de moderne vreemde taal. De verschillen tussen scholen waren groot en de rechtsgelijkheid voor leerlingen was in het geding (Inspectie van het Onderwijs, 2006b). Dat lijkt ook nu het geval.

Afwisseling Tijdens schoolbezoeken constateert de inspectie dat de vaak verlamende discussies over het studiehuis en de daarbij veronderstelde didactiek (de leraar die vooral begeleidt) op de meeste scholen beëindigd zijn. Nu proberen leraren in hun team of vaksectie bewust te kiezen voor wat in hun ogen de meest effectieve werkwijze is. Veel scholen wisselen traditionele lessen (met de leraar als instructeur en begeleider) af met werkwijzen waarbij leerlingen zelfstandig werken. Dat houdt in dat ze in de mediatheek, practicumlokalen of studieruimtes opdrachten maken, onderzoek doen, in groepjes werken en presentaties voorbereiden.

Praktijkonderwijs

Taken In 2007/2008 zijn er 116 zelfstandige scholen en 58 afdelingen voor praktijkonderwijs, waar 27.300 leerlingen onderwijs volgen. Dat aantal is de afgelopen drie jaren stabiel (OCW, 2008e). Praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen die een orthopedagogische en orthodidactische benadering nodig hebben en die niet in staat zijn een vmbo-diploma te halen. De scholen bieden theoretisch onderwijs, persoonlijkheidsvorming en leren leerlingen sociale vaardigheden. Ook bereiden ze leerlingen voor op de arbeidsmarkt. Het praktijkonderwijs is voortgekomen uit het vroegere onderwijs voor moeilijk lerende kinderen. De scholen en afdelingen hebben zich vanaf 1998 ontwikkeld.

Arbeidsmarkt Het praktijkonderwijs heeft hard gewerkt om de toeleiding van leerlingen naar de arbeidsmarkt te systematiseren en te verbeteren. De relatie met de arbeidsmarkt moest daarvoor versterkt worden en daarbij speelde de professionalisering van de stage een belangrijke rol. Als leerlingen eenmaal een arbeidsplaats hebben, is het behoud daarvan een belangrijk aandachtspunt evenals verdere arbeidsintegratie. Dit laatste blijft een zwakke plek. Van de leerlingen die naar arbeid uitstroonden in 2006/2007 heeft het merendeel (78 procent) een tijdelijk dienstverband (Sontag, Von der Fuhr & Mariën, 2008). Een tijdelijke aanstelling biedt geen zekerheid. De

leerlingen vormen een kwetsbare groep die ook op de arbeidsplaats zeker in het begin begeleiding nodig heeft. Voor die begeleiding moet het praktijkonderwijs soms een beroep doen op ketenpartners. Volgens de inspectie lukt het vaak nog onvoldoende om oud-leerlingen adequate nazorg te verlenen.

Doorstroom naar onderwijs De laatste jaren is ook een doorstroom naar vervolgopleidingen ontstaan. Van de leerlingen die in 2006/2007 uitstroomden, ging 43 procent naar een andere school of opleiding, meestal een roc. Dit gebeurt overigens vaak tegen het advies van de school voor praktijkonderwijs in. Volgens Sontag e.a. (2008) hebben leerlingen die doorstromen naar het mbo vaak problemen met de grootschaligheid van de instellingen. Een groot deel van de leerlingen redt het niet, valt voortijdig uit en krijgt vervolgens geen baan. De inspectie constateert dat trajecten van leerlingen na het verlaten van het praktijkonderwijs nog onvoldoende ingebed zijn in een maatschappelijk vangnet. Nazorg op de arbeidsplaats is niet altijd realiseerbaar en de doorstroom naar vervolgopleidingen blijft vaak zonder succes.

Basisvaardigheden in het voortgezet onderwijs

Gegevens niet gebruikt Onderzoek van de inspectie naar taalprestaties in de basisen kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo en het praktijkonderwijs maakt duidelijk dat leerlingen met relatief weinig taalvaardigheden instromen en zich vervolgens langzaam verder ontwikkelen. Bij rekenvaardigheden zijn er grote verschillen tussen leerlingen van eenzelfde schoolsoort. In het vmbo komen leerlingen binnen die nauwelijks vaardigheden bezitten, maar ook leerlingen die rekenen op havo- of vwo-niveau. Veel scholen voor voortgezet onderwijs hebben informatie over prestaties van leerlingen op de basisschool, maar leraren kennen die gegevens vaak niet. Scholen zijn weinig doelgericht in het wegwerken van achterstanden bij taal of rekenen (zie verder hoofdstuk 10).

Orthopedagogisch-didactische centra

Sturing samenwerkingsverband Opdc's hebben het doel leerlingen naar het regulier voortgezet onderwijs te schakelen. Ze richten zich vooral op de sociaal-emotionele ontwikkeling. Omdat leerlingen ook cognitieve problemen hebben, is aandacht daarvoor echter ook vereist. Het onderwijsaanbod schiet soms tekort als het om de praktijkvakken van het vmbo gaat en leraren zijn soms onvoldoende bevoegd. Een sterkere sturing vanuit het samenwerkingsverband is gewenst. Er zijn zeventien opdc's; dertien hiervan vangen zelf ook leerlingen op (zie verder hoofdstuk 12).

Reboundvoorzieningen

Rol van scholen In 2006/2007 had bijna elk samenwerkingsverband in het voortgezet onderwijs een reboundvoorziening (Inspectie van het Onderwijs, 2008f). De voorzieningen zijn pedagogisch sterk, maar bieden soms geen goed cognitief aanbod. Dat ligt mede aan een moeizame samenwerking met scholen, die dat aanbod moeten aanleveren. De criteria voor in- en uitstroom van leerlingen zijn niet overal helder en de kwaliteit van handelingsplannen laat te wensen over. Een derde van de leerlingen gaat na het verblijf in de reboundvoorziening weer terug naar de oude school. In totaal stroomt twee derde uit naar regulier onderwijs (zie verder hoofdstuk 12).

De kwaliteit van examens in het voortgezet onderwijs

Onvoldoende waarborg De inspectie signaleert problemen bij de examens in het voortgezet onderwijs (zie hoofdstuk 13):

- ◆ Op 15 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs is de discrepantie tussen cijfers op het schoolexamen en het centraal examen groot of zeer groot. Vooral in het vwo komt deze situatie vaak voor.
- ◆ Schoolexamens hebben doorgaans voldoende kwaliteit, vooral als scholen toetsen gebruiken uit methoden of externe toetsen. Als leraren zelf toetsen maken, is de kwaliteit minder.
- ◆ Examinatoren op vmbo-scholen schenden vaak de regels bij de voorbereiding, de afname en de beoordeling van het centraal schriftelijk en praktisch examen in de basisberoepsgerichte leerweg.

De rechtsgelijkheid van leerlingen is op deze manier onvoldoende gewaarborgd en de betrouwbaarheid van diploma's staat onder druk. Schoolleiders en besturen moeten hun verantwoordelijkheid nemen en garant staan voor de kwaliteit van examens.

3.5 Nabeschouwing

Nieuwe ontwikkelingen Sommige ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs zijn op alle scholen zichtbaar: de nieuwe mogelijkheden in de onderbouw, de actualisering van het vmbo en de inrichting van de vernieuwde tweede fase havo/vwo. Discussies op scholen gaan over deze ontwikkelingen en minder over onderwijskundige concepten zoals 'het nieuwe leren'. Scholen stellen nu vooral de vraag: welk onderwijskundig concept past het best bij een bepaald doel en een bepaalde groep leerlingen? Onvruchtbare tegenstellingen in teams zijn grotendeels verdwenen. Er is een zeker pragmatisme op onderwijskundig gebied gekomen. Scholen hebben in meerderheid hun aanvankelijk ambitieuze plannen om de onderbouw volgens 'scenario 4' (een vorm van nieuw leren) in te richten bijgesteld. Nu combineren de meeste scholen traditionele en vernieuwende elementen. Naast het onderwijs in vakken richten ze soms leergebieden in, ze maken professioneler gebruik van digitale mogelijkheden en programmeren vakoverstijgende projecten.

Toetsen Door de wettelijk toegestane keuzemogelijkheden bij de inrichting van het onderwijs zijn resultaten van scholen moeilijker te vergelijken. De behoefte aan objectief genormeerde voortgangstoetsen neemt toe. Zulke toetsen stellen scholen in staat zich te verantwoorden.

Zeer zwakke scholen De kwaliteit van het voortgezet onderwijs wordt bepaald door de kwaliteit van de scholen. Het merendeel van de scholen biedt kwalitatief voldoende onderwijs, maar een deel is als zeer zwak beoordeeld. Deze scholen staan onder geïntensiveerd toezicht van de inspectie. Doorgaans is dat effectief en weten scholen zich binnen twee jaar te herstellen.

Professionele leraren

De inspectie vraagt aandacht voor de professionele uitdaging aan leraren om het maximale aan mogelijkheden uit een leerling naar boven te halen. In het voortgezet onderwijs is de mentaliteit om 'uit leerlingen te halen wat er in zit' niet overal voldoende aanwezig. Tijdens lesobservaties ziet de inspectie dat veel leraren genoeg nemen met een niet bevredigende pedagogisch-didactische situatie: een klas die niet echt gemotiveerd is, waar een ordelijk klimaat ontbreekt, die teleurstellende resultaten behaalt. Dit verenigt zich moeilijk met een gevoel van professionele eigenwaarde. Vaak stuurt de schoolleiding hierop onvoldoende of te laat bij.

Onvoldoende beleid In veel lessen gebruiken leerlingen en leraren de tijd te weinig efficiënt, heerst geen taakgerichte werksfeer, besteden leraren geen aandacht aan verschillen in aanleg of capaciteiten tussen leerlingen en dagen ze leerlingen onvoldoende uit omdat ze geen eigen verantwoordelijkheid van hen eisen. Een goed pedagogisch klimaat krijgt prioriteit boven cognitieve eisen. Leraren volgen doorgaans getrouw de methoden, maar buiten deze methoden formuleren en toetsen zij meestal geen expliciete tussendoelen voor kennis en vaardigheden. Schoolleiders sturen weinig of niet op het bereiken van vastgestelde minimumdoelen. Op veel scholen ontbreekt dus een beleid dat tot doel heeft leerlingen maximaal te laten presteren. Dit is ook zichtbaar in examenresultaten: relatief hoge resultaten voor het schoolexamen tegenover lage voor het centrale examen.

Uitdaging voor leerlingen Het streven naar excellentie kan zeker in het vwo een nadrukkelijker plaats krijgen. Leerlingen vinden lessen saai en dat moet leraren aansporen hen in vakinhoudelijk opzicht meer uit te dagen. Dat vergt natuurlijk vakkennis van de leraar, maar ook de samenwerking met het hoger onderwijs biedt mogelijkheden. Op verschillende scholen krijgen leerlingen de kans om in het hoger onderwijs onderzoek te doen, een werkstuk te maken of onderwijs te volgen.

Hogere eisen In het vmbo is het zeker zo belangrijk uit de leerling te halen wat er (nog onvermoed) in zit. Zeker in de beroepsgerichte leerweg stellen leraren zich vaak als eerste doel een aanvaardbaar pedagogisch klimaat te scheppen; de gedragsproblematiek schreeuwt immers om orde en rust. De cognitieve ontwikkeling krijgt dan onvoldoende aandacht. In handelingsplannen voor leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs volgen, ontbreken vaak cognitieve doelen. Onderwijs dat duidelijke eisen stelt aan leerlingen sluit beter aan bij de discipline die de beroepspraktijk van werknemers vraagt. Vaak zorgen stages en overleg met het bedrijfsleven dan ook voor meer aandacht voor duidelijke normen en criteria.

De kwaliteit van examens

Integriteit examens Scholen waarborgen de kwaliteit van schoolexamens en de centrale praktische en schriftelijke examens onvoldoende (zie hoofdstuk 13). De relatief hoge cijfers voor het schoolexamen wijzen op onvoldoende borging van de kwaliteit. Ook de integriteit is in het geding: de praktijk bij de centrale schriftelijke en praktische examens in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo is niet

acceptabel, omdat leerlingen onder geheel verschillende omstandigheden examens afleggen. Examinatoren zijn zich hiervan onvoldoende bewust en schoolleiders grijpen niet in. Het gaat hier om een ernstige tekortkoming. Bestuurders, schoolleiders en leraren moeten hun verantwoordelijkheid dan ook sterker nemen. De inspectie zal haar toezicht op de examens intensiveren.

Bijlage I - Percentage voldoende oordelen op de indicatoren uit het waarderingskader (n=186)

De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.	78
De school evalueert systematisch de kwaliteit van het leren en onderwijzen.	67
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	84
De school borgt de kwaliteit van leren en onderwijzen.	56
Het leerstofaanbod in de onderbouw voldoet aan de wettelijke vereisten.	99
Het leerstofaanbod in de bovenbouw is dekkend voor de examenprogramma's.	100
Het leerstofaanbod maakt afstemming mogelijk op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	90
De leraren stemmen hun didactisch handelen af op verschillen in ontwikkeling tussen leerlingen.	45
De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt.	90
Het ongeoorloofd verzuim van leerlingen is beperkt.	98
De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd.	83
De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.	97
De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar en met leraren omgaan.	99
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	89
De leraren leggen duidelijk uit.	98
De leerlingen krijgen te maken met activerende werkvormen.	57
De school waarborgt de kwaliteit van het schoolexamen en van andere toetsinstrumenten.	87
De school gebruikt een samenhangend systeem voor het volgen van de ontwikkeling van de leerlingen.	93
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens bepaalt de school de aard van de zorg van die leerlingen.	94
De school voert de zorg planmatig uit.	77

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

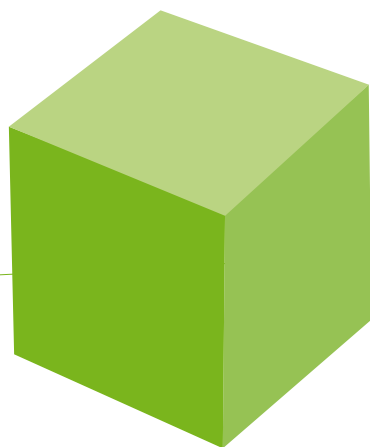


HOOFDSTUK 4

SPECIAAL ONDERWIJS



4.1	De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 2	87
4.2	Leerlingen met een cluster 2-indicatie in het regulier onderwijs	89
4.3	Integraal toezicht regionale expertisecentra	90
4.4	Indicatiestelling bij zorgleerlingen	95
4.5	Wachlijsten in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs	97
4.6	Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen	101



4 Speciaal onderwijs

Samenvatting

Cluster 2-onderwijs De inspectie onderzocht de kwaliteit van het onderwijs voor cluster 2-leerlingen, nadat dat al eerder was gebeurd voor cluster 4 en cluster 3. Cluster 2-scholen hebben doorgaans een veilig schoolklimaat. Wat handelingsplannen betreft stelt een op de vijf scholen die niet vast in overleg met ouders. Een derde van de scholen evalueert de uitvoering van handelingsplannen niet systematisch. Hoewel veel scholen een systeem voor kwaliteitszorg aanschaffen, zijn er nog nauwelijks brede zelfevaluaties. In de lessen valt op dat leraren problemen hebben om afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen te realiseren.

Rugzak cluster 2 Voor de meeste leerlingen die met een rugzak voor cluster 2 in het regulier onderwijs zitten, is een handelingsplan is opgesteld. Daar staan vaak geen concrete doelen in en in de helft van de gevallen bevat het plan ook geen informatie over materiële en organisatorische aspecten. Ook gegevens over de formatieve en financiële faciliteiten uit het leerlinggebonden budget ontbreken vaak. In de lessen aan cluster 2-leerlingen zijn leraren in het basisonderwijs aanzienlijk beter in staat afstemming van het onderwijs te bereiken dan leraren in het voortgezet onderwijs en het mbo.

Integraal toezicht regionale expertisecentra De inspectie heeft ongeveer een derde van alle rec's onder verscherpt toezicht geplaatst. Deze rec's voeren hun wettelijke taken niet adequaat uit. Het gaat daarbij om het ondersteunen van ouders bij de aanmelding voor indicatiestelling, het bewaken van de kwaliteit van ambulante begeleiding en het nemen van maatregelen om die kwaliteit te behouden. Ook slagen rec's er onvoldoende in te waarborgen dat indicatiestelling niet wordt beïnvloed door belangen van betrokken partijen. Bij veel rec's zijn er problemen op het gebied van management en organisatie.

Dossiers De oordelen van de inspectie op basis van dossieranalyse komen vaker dan voorheen overeen met die van de commissies voor de indicatiestelling. Wel constateert de inspectie dat deze commissies nog in 17 procent van de gevallen een positieve beschikking afgeven, terwijl daar bij strikte toepassing van de indicatiecriteria geen grond voor was.

Beschikkingen In augustus 2008 hadden ruim honderdduizend leerlingen een beschikking voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Bijna de helft hiervan heeft een beschikking voor cluster 4. Van alle leerlingen met een beschikking gaat een derde met een rugzak naar het regulier onderwijs. De meeste leerlingen met een

rugzak zitten in het regulier basisonderwijs, waar ze één procent van de leerlingbevolking uitmaken. Verhoudingsgewijs hebben het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs het hoogste percentage leerlingen met een rugzak (6,9 respectievelijk 5,5 procent).

Wachlijsten De omvang van aanmeldings- en onderzoekslijsten is licht gestegen ten opzichte van de vorige twee jaren, maar de omvang van plaatsingslijsten is enigszins gedaald. Op alle lijsten staan meer leerlingen voor het speciaal onderwijs dan voor het voortgezet speciaal onderwijs.

Justitiële jeugdinstellingen Van de veertien justitiële jeugdinstellingen stonden er zes onder verscherpt toezicht van de samenwerkende inspecties (Onderwijs, Jeugdzorg, Gezondheidszorg en Sanctietoepassing). De inspecties gingen in vier van de zes instellingen na of het risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat zodanig is verminderd dat het verscherpt toezicht kan worden opgeheven. Omdat dat het geval was, vallen deze vier instellingen nu onder het reguliere toezicht. De resterende instellingen worden in 2009 opnieuw onderzocht.

Dit hoofdstuk beschrijft de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 2. Op 1 januari 2009 waren vijftien scholen voor speciaal onderwijs zeer zwak. De inspectie onderzocht ook de kwaliteit van het onderwijs aan cluster 2-leerlingen die met leerlinggebonden financiering in het regulier basisonderwijs, voortgezet onderwijs of het mbo zitten. In 2008 is het toezicht op de regionale expertisecentra uitgebreid met het toezicht op de indicatiestelling; dit hoofdstuk bevat op hoofdlijnen de resultaten van dit integrale toezicht. Verder zijn voor het eerst gegevens over de indicatiestelling opgenomen. Evenals vorige jaren heeft de inspectie de wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs onderzocht. Samen met de inspecties voor Jeugdzorg, Gezondheidszorg en Sanctietoepassing onderzocht de inspectie opnieuw de veiligheid in justitiële jeugdinstellingen.

4.1 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs in cluster 2

Negenduizend leerlingen In de beide vorige Onderwijsverslagen uitte de inspectie haar zorgen over de kwaliteit van het onderwijs op cluster 4- en cluster 3-scholen. In 2008 onderzocht de inspectie de kwaliteit van de 46 scholen in cluster 2. Deze scholen geven onderwijs aan dove kinderen, meervoudig gehandicapte kinderen, slechthorende kinderen en kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden. Ruim negenduizend leerlingen maken gebruik van dit onderwijs.

Verschillen tussen clusters In alle drie clusters is het schoolklimaat voldoende, maar verder is het onderwijs in de clusters 2 en 3 over de hele linie beter dan in cluster 4. De kwaliteitszorg is beter ontwikkeld, evenals het leerstofaanbod. In cluster 2 is bovendien de leerlingenzorg beter ontwikkeld dan in de beide andere clusters. Wat de besteding van onderwijstijd betreft, doen cluster 2-scholen het beter dan cluster 3. Hoewel leerlingen en teamleden zich veilig voelen, blijft het veiligheidsbeleid achter. Mede op basis van de oordelen over de leerlingenzorg heeft de inspectie 35 procent van de cluster 2-scholen onder een vorm van intensief toezicht geplaatst.

Leerlingenzorg kwetsbaar De kwaliteit van de leerlingenzorg in cluster 2 is op driekwart van de scholen voldoende. In eerdere Onderwijsverslagen sprak de inspectie de verwachting uit dat het nog wel enige tijd zou duren voordat scholen aan alle wettelijke voorschriften op het gebied van leerlingenzorg zouden voldoen. Die verwachting is dit jaar bevestigd: er is nog veel ontwikkeling nodig in cluster 2. Zo stelt 20 procent van de cluster 2-scholen handelingsplannen niet vast in overleg met ouders. Ook gebruikt 20 procent van de scholen geen samenhangend systeem voor het volgen van de ontwikkeling van leerlingen. Een derde van de scholen evalueert de uitvoering van handelingsplannen niet systematisch.

Positieve ontwikkeling kwaliteitszorg 90 procent van de cluster 2-scholen werkt planmatig aan de verbetering van het onderwijs, maar de basis hiervoor is zwak. Slechts twee op de vijf scholen evalueert de kwaliteit van leren en onderwijzen en van de leerlingenzorg regelmatig. Daarnaast brengen slechts weinig scholen de opbrengsten in kaart. Veel scholen schaften het afgelopen jaar een speciaal voor het (v)so ontworpen systeem voor kwaliteitszorg aan, maar dat leidde nog niet tot brede zelfevaluaties.

Aanbod en tijd Meer dan 80 procent van de cluster 2-scholen heeft een leerstofaanbod voor de schoolse vakken dat voldoende kwaliteit biedt en het mogelijk maakt in te spelen op verschillen tussen leerlingen. Het aanbod sluit niet altijd voldoende aan op uitstroommogelijkheden van leerlingen. Teamleden gebruiken op ruim 90 procent van de scholen de beschikbare tijd efficiënt. Op slechts 44 procent van de scholen stemmen zij de hoeveelheid tijd voldoende af op onderwijsbehoeften van leerlingen.

(Ortho)pedagogisch en (ortho)didactisch handelen Bijna zonder uitzondering gaan leraren respectvol om met hun leerlingen. Ook betrekken leraren hun leerlingen actief bij het onderwijsleerproces en handhaven ze gedragsregels goed. De cluster 2-scholen hebben een veilig en stimulerend schoolklimaat. Sterke kanten van het didactisch handelen zijn de taakgerichte werksfeer, de duidelijke uitleg door leraren en de wijze waarop leraren hun leerlingen betrekken bij lessen. Leraren slagen er minder goed in leerlingen te stimuleren tot (zelfstandig) denken. Ook lukt het vaak niet om in lessen rekening te houden met onderwijsbehoeften van verschillende leerlingen.

4.2 Leerlingen met een cluster 2-indicatie in het regulier onderwijs

Rugzakleerlingen De inspectie onderzocht het onderwijs aan leerlingen met een cluster 2-indicatie, die met leerlinggebonden financiering in het regulier onderwijs zitten (rugzakleerlingen). De kwaliteit van handelingsplannen en begeleidingsplannen is op basis van een steekproef per sector beoordeeld en ook zijn lessen geobserveerd. Voor het eerst is ook de kwaliteit van het onderwijs in het mbo beoordeeld, naast de kwaliteit van het onderwijs in basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs (zoals in de onderzoeken naar cluster 4 en cluster 3).

Handelingsplannen De inspectie concludeerde eerder dat de meeste handelingsplannen en begeleidingsplannen voor cluster 4-geïndiceerde leerlingen in het regulier onderwijs geen betekenisvolle sturings- en verantwoordingsdocumenten zijn. Datzelfde gold in grote lijnen ook voor cluster 3-leerlingen, al zijn er verschillen. De plannen in cluster 3 bevatten meer informatie, doelen zijn vaker concreet en toetsbaar geformuleerd, methoden en materialen zijn duidelijker beschreven, de evaluatie krijgt meer aandacht en faciliteiten worden vaker verantwoord. De kwaliteit van handelingsplannen in cluster 2 is in vergelijking met de andere clusters iets beter.

Reguliere scholen Leerlingen met een indicatie voor cluster 2 kunnen naar reguliere scholen als hun ouders dat willen en als de school hen accepteert. Wettelijk is de school verplicht om in overleg met de ouders een handelingsplan voor een schooljaar op te stellen. Dit plan moeten scholen jaarlijks met ouders evalueren. Het plan moet beschrijven wat de school met de leerling wil bereiken en hoe 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.

Kwaliteit van handelingsplannen De beschikbare handelingsplannen zijn voor cluster 2-leerlingen meestal van onvoldoende kwaliteit en kunnen niet als sturingsdocumenten functioneren. Dat geldt in alle drie sectoren. Ongeveer de helft van de plannen in het basisonderwijs en een kwart van de plannen in het voortgezet onderwijs geeft informatie over wat de school de leerling wil bieden, maar die informatie is vaak niet omgezet in concrete doelen. Daardoor kunnen scholen ook niet evalueren of doelen gehaald zijn. Als plannen geen doelen bevatten, is niet duidelijk wat van leraren wordt verwacht.

Overleg met ouders De handelingsplannen in het mbo besteden vaker aandacht aan de wijze van evaluatie dan het basisonderwijs. Het basisonderwijs doet het weer beter dan het voortgezet onderwijs. Slechts de helft van de plannen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs bevat een handtekening van ouders, het bewijs dat het plan in overleg met hen is vastgesteld. In het mbo hebben de meeste plannen de handtekening van ouders.

Verantwoording onvoldoende De plannen zijn geen betekenisvolle verantwoordingsdocumenten. Slechts 20 procent van de handelingsplannen 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 met nauwelijks 10 procent nog minder het geval. In het mbo staat een verantwoording in ruim de helft van de handelingsplannen.

Begeleidingsplannen Scholen voor regulier onderwijs die cluster 2-geïndiceerde leerlingen opvangen, hebben recht op ambulante begeleiding vanuit een regionaal expertisecentrum. De afspraken die school en begeleider maken, kunnen ze in een begeleidingsplan vastleggen, maar dit is geen wettelijke verplichting. Voor 95 procent van de basisschoolleerlingen, 85 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs en slechts 23 procent van de leerlingen in het mbo is een begeleidingsplan opgesteld. Deze plannen geven de school en het regionaal expertisecentrum onvoldoende houvast. Twee derde van de plannen in het basisonderwijs bevat wel gegevens over de inhoud van de begeleiding of aandachtspunten voor de begeleiding, maar niet in de vorm van concrete doelen. In het voortgezet onderwijs bevat minder dan de helft van de plannen zulke gegevens, in het mbo staan ze in de meeste plannen wel (hierbij gaat het echter om een klein aantal plannen).

Geobserveerde lessen Het handelen van leraren komt in ongeveer 60 procent van de lessen op basisscholen overeen met het handelingsplan. Bij het voortgezet onderwijs gaat het om 40 procent van de lessen, in het mbo om 80 procent. De afstemming van onderwijstijd en van het didactisch handelen is in het basisonderwijs veel beter dan in het voortgezet onderwijs en het mbo. In alle sectoren is het (ortho)pedagogisch handelen van de leraren voldoende. Leraren gaan respectvol met de leerling om en handhaven gedragsregels. Voor alle sectoren geldt ook dat leraren duidelijk uitleggen en een taakgerichte werksfeer realiseren. Leerlingen zijn in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs meer betrokken bij wat er in de lessen aan de orde is dan deelnemers in het mbo.

4.3 Integraal toezicht regionale expertisecentra

Wettelijke taken De inspectie houdt vanaf 2003 toezicht op de uitvoering van de wettelijke taken van de regionale expertisecentra (rec's) als genoemd in de Wet op de expertisecentra (WEC). Het gaat daarbij om ten minste die taken die via de WEC (artikel 28b, lid 1) aan het rec zijn opgedragen:

- ◆ het in stand houden van een onafhankelijke commissie voor de indicatiestelling (CvI);
- ◆ de begeleiding van ouders bij het aanvragen van een indicatie en het vinden van een school voor hun geïndiceerde kind;

- ◆ de coördinatie van de ambulante begeleiding van leerlingen in het reguliere onderwijs.

De inspectie onderzoekt ook of de rec's inzicht hebben in de ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen. Management en organisatie van het rec is een belangrijk onderdeel in het toezicht.

Indicatiestelling Het toezicht op de rec's is met ingang van 1 januari 2008 uitgebreid met het toezicht op de indicatiestelling, zoals uitgevoerd door de onafhankelijke Commissie voor de Indiciestelling als genoemd in de WEC (artikel 28b, lid 6 onder a en c; artikel 28c), die aan het rec verbonden is. De inspectie spreekt het bevoegd gezag van het rec aan op de uitvoering van deze wettelijke taken. Het toezicht op de Cvl's en de indicatiestelling betreft de wijze waarop de Cvl's gebruik maken van hun bevoegdheid indicaties voor het (voortgezet) speciaal onderwijs of leerlinggebonden financiering te verstrekken. De wettelijke grondslag is het Besluit leerlinggebonden financiering, de Algemene wet bestuursrecht (Awb), alsmede de WEC.

Integraal toezicht Het integraal toezicht rec's betreft in totaal 33 rec's met 35 objecten van toezicht: twee rec's bestaan elk uit twee gescheiden van elkaar functionerende werkeenheden (kamers). Drie objecten van toezicht (twee rec's) zijn in 2008 buiten beschouwing gebleven. De inspectie bezocht deze rec's eind 2007 in een proefonderzoek ter voorbereiding op de integrale toezichtbenadering voor de bezoeken in 2008. De samenwerkende commissies voor de indicatiestelling in het experiment 'Gewoon Anders' in Almere maakten geen deel uit van het integraal toezicht op de rec's. De inspectie bezocht dit experiment in 2008 apart in het kader van een onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie heeft daar ook het toezicht op de indicatiestelling bij betrokken (Inspectie van het Onderwijs, 2008e).

Uitvoering wettelijke taken

Zeer zwakke rec's In 2008 heeft de inspectie alle overige rec's in het kader van het integraal toezicht bezocht. Twee derde van de rec's voert de wettelijke taken voldoende uit. Elf keer, bij bijna een derde van alle rec's, is het oordeel 'zeer zwak' gegeven. De betreffende rec's heeft de inspectie onder verscherpt toezicht geplaatst. Het gaat hierbij om:

- ◆ twee rec's uit cluster 2 (de helft van het totaal in cluster 2);
- ◆ vier rec's uit cluster 3 (bijna een kwart van het totaal in cluster 3);
- ◆ vijf rec's uit cluster 4 (een derde van het totaal in cluster 4).

Tekortkomingen De elf zeer zwakke rec's hebben met elkaar gemeen dat er ernstige tekortkomingen zijn in de kwaliteit van uitvoering van de volgende wettelijke taken:

- ◆ het ondersteunen van ouders bij de aanmelding voor indicatiestelling;
- ◆ het systematisch bewaken van de (kwaliteit) van de ambulante begeleiding en het nemen van maatregelen om de kwaliteit te behouden en zondig te verbeteren;

- ◆ het waarborgen dat de indicatiestelling niet wordt beïnvloed door belangen van bij de uitkomst van de indicatiestelling betrokken partijen.

Management De inspectie is van oordeel dat het goed functioneren van een rec sterk afhankelijk is van de wijze waarop aansturing plaatsvindt. Daarom heeft de inspectie bij de beoordeling van het rec het kwaliteitsaspect 'management en organisatie' toegevoegd. Bij het merendeel van de rec's doen zich op dit gebied tekortkomingen voor:

- ◆ de beleidsvoering is meestal onvoldoende doeltreffend;
- ◆ er is onvoldoende samenhang tussen de organisatiestructuur, het strategisch beleid van het rec en het financieel beheer;
- ◆ de positionering van de rec-coördinator is in formeel opzicht onvoldoende geregeld (vooral taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn onvoldoende transparant of onvoldoende doelmatig belegd).

Inzicht leerlingenaantallen De inspectie onderzoekt in het integraal toezicht ook of het rec inzicht heeft in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal geïndiceerde leerlingen (zie brief OCW aan de Tweede Kamer van 4 september 2007, Kamerstuk 30956, nr. 14). Voor veel rec's is het een nieuwe 'opdracht' om extern overleg met dit oogmerk te voeren. Ze hebben vaak nog geen beleid ontwikkeld dat hen in staat stelt inzicht te krijgen in de getalsmatige ontwikkeling van het aantal aangemelde leerlingen, geïndiceerde leerlingen en rugzakleerlingen. Hoewel enkele rec's zelf initiatieven hadden genomen, was het inspectiebezoek voor het merendeel van de rec's aanleiding beleid te ontwikkelen.

Kwaliteitszorg Het bestuur van het rec is verantwoordelijk voor de kwaliteit van uitvoering van de wettelijke taken. Het bestuur moet dan ook beschikken over instrumenten om deze verantwoordelijkheid adequaat uit te voeren. Vrijwel geen enkel rec-bestuur beschikt over een functioneel systeem van intern toezicht. Ook voert het management in het merendeel van de rec's geen actief kwaliteitszorgbeleid. Dat wil niet zeggen dat de rec's op dit vlak in het geheel geen activiteiten ontwikkelen, maar die zijn niet zodanig dat al van systematisch en planmatig handelen sprake is.

Overstijgende belangen Bij vrijwel alle rec's wil het bestuur beleidsmatig anticiperen op voorgenomen beleid van de rijksoverheid bij 'Passend onderwijs'. Een aantal schoolbesturen dat in rec's samenwerkt, wil voor zichzelf maximale ruimte realiseren om in te kunnen spelen op regionale ontwikkelingen binnen Passend onderwijs. Dat leidt er soms toe dat een rec als een formeel-juridische constructie is ingericht, waarbij de deelnemende schoolbesturen overwegend zelf wettelijke taken uitvoeren en de eigen belangen niet ontstijgen. Daar staan ook rec's tegenover waarbij één of meer schoolbesturen de ambitie hebben om naast de uitvoering van de wettelijke taken ook het verzorgen van het (voortgezet) speciaal onderwijs als een opdracht voor het rec te zien. Vaak hebben deze rec's de uitvoering van de begeleiding van ouders en de coördinatie van de ambulante begeleiding ondergebracht bij een centrale dienst. Dat draagt in belangrijke mate bij aan een goede uitvoering van beide wettelijke taken.

Rechten van ouders Opvallend is dat het merendeel van de rec's in het kader van hun taak ouders te begeleiden, onvoldoende waarborgen heeft ingericht voor de bescherming van de rechten van ouders. Het gaat hier ten eerste om het recht van ouders om, ondanks een negatief advies van een trajectbegeleider, ouderondersteuner of case-manager, het dossier toch aan te bieden aan de Cvl. Ten tweede gaat het om het recht op effectuering van een positieve indicatie met als bedoeling plaatsing op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De voorlichting aan ouders over hun rechten en plichten op deze punten schiet bij het merendeel van de rec's tekort. Wel wijzen vrijwel alle rec's ouders op het recht van bezwaar tegen een besluit van de Cvl. Ze verwijzen op hun website vaak naar de landelijke Bezwaar Advies Commissie (BAC).

Kwaliteit van de indicatiestelling

Gebruik van criteria Voorwaarde voor het verkrijgen van een 'rugzak' in het reguliere onderwijs, die recht geeft op aanvullende voorzieningen en ondersteuning vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs, of plaatsing in het (voortgezet) speciaal onderwijs, is de toekenning van een positieve beschikking door de onafhankelijke Cvl van het rec. De inspectie gaat na of de Cvl's de indicatiecriteria op correcte en gelijke wijze gebruiken. Naast een aantal organisatorische en administratieve aspecten moet de Cvl bij haar oordeels- en besluitvorming de aard en ernst van de stoornis, de ernst van de onderwijsbeperking en de toereikendheid van de reguliere zorg betrekken.

Analyse van dossiers De inspectie beoordeelt op basis van dossieranalyse of zij op grond van de indicatiecriteria en de toegestane afwijkingen daarop, de oordelen en de besluiten van de Cvl's kan onderschrijven. De beoordeling van het dossier door de Cvl leidt tot het besluit een beschikking toe te kennen of af te wijzen. De Cvl kan tot het oordeel komen dat een kind toelaatbaar zou moeten zijn, terwijl de criteria daar geen ruimte voor bieden. Het is dan mogelijk op basis van een beredeneerde afwijking toch tot een positief besluit te komen.

Toename overeenstemming Van overeenstemming in besluit is sprake als de inspectie op basis van die dossieranalyse bij de toepassing van de indicatiecriteria en de wettelijke voorschriften het besluit van de Cvl kan onderschrijven. De mate van overeenstemming tussen de inspectie en de Cvl is in 2007/2008 voor vrijwel alle Cvl's toegenomen ten opzichte van 2006/2007. Twee Cvl's behalen zelfs een maximale score van honderd procent overeenstemming. De inspectie is over de toename in overeenstemming van besluit bij de Cvl's positief gestemd. Als mogelijke verklaring wijst de inspectie op de verscherping van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften bij de indicatiestelling, die bij de start van het integrale toezicht in 2007/2008 is aangekondigd.

Onvoldoende toepassing De inspectie plaatst wel kanttekeningen bij dit beeld. In 2006/2007 bleek dat de Cvl's bij 48 procent van de geanalyseerde dossiers een positieve beschikking hadden afgegeven, terwijl daar bij strikte toepassing van de indicatiecriteria geen reden voor was. In 2007/2008 is sprake van een sterke daling

tot 17 procent. Desondanks vindt de inspectie dit nog steeds zorgelijk, vooral wanneer in ogenschouw wordt genomen dat in 2007/2008 landelijk 35.902 positieve beschikkingen (meer dan 90 procent van het totaal aantal beschikkingen) zijn afgegeven.

Onvoldoende waarborgen De inspectie heeft geen aanleiding te twijfelen aan de integriteit van handelen van de Cvl's. Wel stelde de inspectie bij enkele zeer zwakke rec's tekortkomingen vast die betrekking hebben op onvoldoende waarborgen van formele aard voor de onafhankelijke indicatiestelling. Ook stelt de inspectie vast dat vrijwel alle Cvl's het criterium voor het vaststellen van de stoornis, het criterium voor de onderwijsbeperking en het criterium voor het aantonen van een ontoereikende reguliere zorgstructuur onvoldoende strikt hanteren.

Beredeneerd afwijken Op grond van het Besluit leerlinggebonden financiering kan een Cvl op basis van een beredeneerde afwijking tot een positief besluit komen, hoewel de leerling niet aan alle criteria voldoet. Dat kan alleen als sprake is van een belemmering in de onderwijssituatie waarvan de ernst gelijk is aan die van een handicap, ziekte of stoornis die wel aan de indicatiecriteria voldoet. Voor een positieve beschikking moet worden aangetoond dat de reguliere zorgmogelijkheden ontoereikend zijn gebleken. Een beredeneerde afwijking van dit zogenoemde 'zorgcriterium' is niet toegestaan. De inspectie stelt vast dat Cvl's afzonderlijke criteria vaak onvoldoende strikt hanteren en te gemakkelijk oordelen dat beredeneerd mag worden afgeweken. Daarnaast oordelen Cvl's regelmatig dat aan alle criteria wordt voldaan, terwijl de stoornis of de onderwijsbelemmering strikt genomen niet aan de criteria voldoet en alleen op basis van een beredeneerde afwijking een beschikking zou kunnen worden afgegeven.

Grondslag van het oordeel Een positieve beschikking kan op een juist besluit zijn gestoeld, maar ook gebaseerd zijn op verkeerde gronden. De inspectie bekijkt daarom ook de grondslag voor het oordeel van de Cvl. De inspectie stelt bij vrijwel alle rec's in 2007/2008 een toename in overeenstemming in oordeel vast, ten opzichte van het voorgaande jaar. Wel is de overeenstemming in oordeel bij alle Cvl's lager dan de overeenkomst in besluit. De mate van overeenkomst in oordeel is een betere indicatie voor de kwaliteit van de indicatiestelling. De reden daarvoor is, dat hierbij ook alle deelbeslissingen van de Cvl worden betrokken, los van het uiteindelijk genomen besluit.

Startmoment Geen enkele Cvl handelt volledig overeenkomstig alle wettelijke voorschriften in het kader van de indicatiestelling, waaronder de toepassing van de indicatiecriteria en het gebruik van het digitale protocol en/of het aanhouden van wettelijke termijnen in het kader van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bij dit laatste voorschrift springt in het oog dat de Cvl's vrijwel zonder uitzondering een ander startmoment van het indiceringstraject hanteren (vaak de datum waarop de aanvraag voldoet aan de wettelijke vereisten) dan het moment dat de start van het indiceringstraject markeert (datum poststempel ontvangst aanmeldingsformulier).

Tekortkomingen bij het naleven van wettelijke voorschriften leiden rechtstreeks tot een nalevingsopdracht aan het bevoegd gezag van het rec.

Verbetering nodig Met de voortzetting van het integraal toezicht beoogt de inspectie een krachtige impuls te geven tot een verdere toename in de mate van overeenstemming van oordelen. De inspectie zal ook in 2009 op basis van een analyse van vooraf geselecteerde dossiers de gesprekken met de Cvl's over de toepassing van indicatiecriteria en de naleving van wettelijke voorschriften voortzetten.

4.4 Indicatiestelling bij zorgleerlingen

Indicaties Op 1 januari 2008 nam de inspectie het toezicht op de kwaliteit van de indicatiestelling over van de Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI). Bij het toezicht gebruikt de inspectie de landelijke database waarin de Cvl's kengetallen noteren van iedere leerling die wordt aangemeld voor het (voortgezet) speciaal onderwijs. Een Cvl beoordeelt of een leerling recht heeft op een beschikking en of die op een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs kan worden verzilverd of in de vorm van een rugzak op het regulier onderwijs. Leerlingen hebben voor de clusters 2, 3 en 4 een indicatie nodig om in aanmerking te komen voor een rugzak of voor een plaats in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Cluster 1 (leerlingen met een visuele beperking) kent geen leerlinggebonden financiering. Bij ambulante begeleiding kan bij een leerling op een reguliere basisschool een beroep gedaan worden op de extra formatieregeling.

Helpt naar cluster 4 Op 1 augustus 2008 hebben 102.952 leerlingen een beschikking. Een beschikking is vier jaar geldig, plus het lopende schooljaar, als het gaat om een indicatie voor zeer moeilijk lerende kinderen, dove leerlingen of meervoudig gehandicapte leerlingen. Alle andere beschikkingen zijn drie jaar geldig, plus het lopende schooljaar. Tabel 4.4a laat zien hoe de positieve beschikkingen verdeeld zijn over de verschillende schoolsoorten. De meeste beschikkingen gaan naar leerlingen in cluster 4 (46,6 procent).

Meeste beschikkingen naar jongens De tabel maakt ook duidelijk dat in het algemeen meer jongens dan meisjes een beschikking krijgen. Gemiddeld genomen gaat het in 72 procent van de gevallen om jongens. De verhouding jongens/meisjes verschilt echter sterk per schoolsoort: bij cluster 4 is 82 van de beschikkingen bestemd voor jongens, bij dove leerlingen 52 procent.

Regulier onderwijs Tabel 4.4a geeft ten slotte ook inzicht in het percentage rugzakleerlingen per schoolsoort. Zo zit bijna 60 procent van de lichamelijk gehandicapte leerlingen met een rugzak in het regulier onderwijs, terwijl bijvoorbeeld zeer moeilijk lerende leerlingen minder vaak naar het regulier onderwijs gaan.

Tabel 4.4a Leerlingen (n=102.952) met een geldige beschikking op 1 augustus 2008, onderverdeeld naar geslacht en verzilvering rugzak, in percentages

Schoolsoort	Beschikking (cluster 2,3,4)	Verhouding		Rugzak
		jongens	meisjes	
Doof	1,0	52	48	37,4
Doof meervoudig gehandicapt	0,3	60	40	2,4
Ernstige spraakmoeilijkheden	9,2	71	29	37,2
Slechthorend	1,7	55	45	49,4
Slechthorend meervoudig gehandicapt	0,1	62	38	9,7
VSO slechthorend (esm-groep)	2,7	74	26	41,9
Lichamelijk gehandicapt	6,2	64	36	59,5
Langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap	3,3	55	45	54,7
Zeer moeilijk lerend (IQ 60 tot en met 69)	4,8	68	32	18,2
Zeer moeilijk lerend (IQ < 59)	3,4	60	40	11,8
Meervoudig gehandicapt cluster 3	18,6	60	40	5,7
Cluster 4-leerlingen	46,6	82	18	43,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008; Cfi, 2008

Geen nieuwe beschikking Op 31 juli 2008 zijn er 12.030 leerlingen van wie de beschikking afloopt en voor wie geen nieuwe beschikking is aangevraagd. Ongeveer een derde van deze leerlingen is op dat moment achttien jaar of ouder en niet meer leerplichtig. De resterende leerlingen zijn nog wel leerplichtig. Omdat voor hen geen nieuwe beschikking is aangevraagd, lijkt de veronderstelling gerechtvaardigd dat ze zich voldoende kunnen redden in het onderwijs en geen nieuwe indicatie nodig hebben. Een jaar eerder, op 31 juli 2007, werd voor 4.904 leerlingen geen nieuwe beschikking aangevraagd. Ook toen was ongeveer een derde niet meer leerplichtig.

Verschillende oordelen Bij herindicaties geven de Cvl's relatief meer positieve beschikkingen af dan bij indicaties (respectievelijk 84 en 76 procent) en is minder sprake van beredeneerde afwijkingen of negatieve besluiten. Bij sommige aangemelde leerlingen is sprake van een stoornis die in korte tijd ernstig verergert. Het kan voorkomen dat hun problemen op het moment van aanmelding niet helemaal aan de criteria voldoen, maar de prognose is dat dit binnen zes tot twaalf maanden wel zo is. Voor

zulke leerlingen is het belangrijk dat speciale zorg snel kan starten. De Cvl kan hen, door beredeneerd af te wijken van de criteria, toch toelaatbaar verklaren. Beredeneerd afwijken is ook van belang voor leerlingen met een combinatie van stoornissen die ieder afzonderlijk geen verwijzing naar het speciaal onderwijs rechtvaardigen, maar voor wie juist door die combinatie wel speciale onderwijszorg nodig is (De Greef, Stoutjesdijk & Selanno, 2006).

Leerlingen met een rugzak

Een derde naar regulier onderwijs Van de leerlingen met een indicatie leerlinggebonden financiering (Igf) gaat twee derde naar het (voortgezet) speciaal onderwijs en een derde naar het regulier onderwijs met een rugzak. De meeste leerlingen met een rugzak zitten in het regulier basisonderwijs, waar ze één procent van de leerlingbevolking uitmaken. Gerekend naar het totaal aantal leerlingen hebben het speciaal basisonderwijs en het praktijkonderwijs de hoogste percentages leerlingen met een rugzak (6,9 respectievelijk 5,5).

Klein aantal rugzakken per school De meeste basisscholen (80 procent) hebben één of meer rugzakleerlingen, gemiddeld drie per school. Van de scholen voor speciaal basisonderwijs heeft 96 procent één of meer rugzakleerlingen, gemiddeld tien per school. Praktisch alle praktijkscholen (99 procent) vangen rugzakleerlingen op, gemiddeld negen per school.

Leerlingen met een autisme spectrum stoornis

Verschillen tussen rec's Sinds 2005 is een discussie gaande over de groei van het aantal cluster 4-leerlingen (Van der Kraan & Van Lomwel, 2006; De Greef & Van Rijswijk, 2005; 2006; Hover, 2006). In sommige rec's zou het percentage leerlingen met een autisme spectrum stoornis (ASS) hoger zijn dan elders. Bijna de helft van de leerlingen die voor cluster 4 wordt aangemeld heeft een ASS. De inspectie heeft per rec berekend (op grond van het aantal leerlingen jonger dan twintig jaar per gemeente) hoeveel leerlingen binnen een rec jonger dan twintig jaar zijn en hoeveel procent geclassificeerd is als DSM-IV ASS-leerling. De verschillen tussen rec's lopen uiteen van 0,3 tot 0,7 procent.

4.5 Wachtlijsten in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

Stijging De inspectie onderzoekt de wachtlijsten in het (voortgezet) speciaal onderwijs jaarlijks. Recente gegevens maken duidelijk dat de omvang van de aanmeldings- en onderzoekslijsten op de peildatum licht is gestegen ten opzichte van de vorige twee jaren (tabel 4.5a). De omvang van de plaatsingslijsten is enigszins gedaald ten opzichte van vorig jaar (tabel 4.5b). Bij alle drie de wachtlijsten wachten meer leerlingen in het so dan in het vso. Bij de gegevens over 2004 zijn totalen voor cluster 2 tot en met 4 genoemd, omdat toen geen afzonderlijke bevraging so-vso plaatsvond.

Tabel 4.5a Omvang van de aanmeldingslijsten en onderzoekslijsten op 16 januari in 2004 tot en met 2008

Aanmeldings- en onderzoekslijsten								
Instellingen voor:		2004	2005	2006	2007		2008	
					A	O	A	O
Cluster 1	so	3	2	5	2	1	2	31
	vso	0	0	1	0	0	0	3
Cluster 2	so	889	1.031	1.114	1.243	133	1.143	171
	vso	0	138	70	78	20	122	13
Cluster 3	so	1.264	1.126	569	277	161	387	369
	vso	0	417	95	124	62	179	91
Cluster 4	so	1.138	1.184	1.642	1.089	621	715	518
	vso	0	1.206	848	734	339	570	633
					3.547	1.337	3.118	1.829
Totaal	(v)so	3.294	5.104	4.344	4.884		4.947	

A = omvang aanmeldingslijsten; O = omvang onderzoekslijsten. so = speciaal onderwijs; vso = voortgezet speciaal onderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Bijna duizend leerlingen Leerlingen op plaatsingslijsten hebben al wel een positieve beschikking van een commissie voor de indicatiestelling (CvI) ontvangen en zijn vervolgens aangemeld bij een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs, maar kunnen daar op 16 januari 2008 nog niet terecht. Dit leidt ertoe dat 919 leerlingen nog niet de zorg en begeleiding krijgen die zij nodig hebben. Van de leerlingen op plaatsingslijsten wacht de grootste groep in het basisonderwijs (45 procent). Bijna de helft wacht op 16 januari 2008 drie maanden of langer.

Overbrugging Voor iets meer dan de helft van de wachtende leerlingen zeggen scholen dat ze maatregelen hebben getroffen om de wachtpriode te overbruggen. De meeste van deze leerlingen krijgen (tijdelijk) ambulante begeleiding. Ook krijgen enkele leerlingen huiswerkbegeleiding. Voor de overige leerlingen is een andere tijdelijke oplossing gevonden, zoals plaatsing op een andere vestiging of (v)so-school. Hoewel scholen dit jaar voor meer leerlingen dan voorgaande jaren aangeven dat ze

passende begeleiding bieden, geven ze voor bijna de helft van de leerlingen niet aan om wat voor begeleiding het gaat.

Vooraf in cluster 4 Plaatsingslijsten komen voor op ruim een kwart (28 procent) van de 331 scholen. In de clusters 2, 3 en 4 gaat het om respectievelijk 16, 20 en 46 procent van de scholen. Het probleem is dus het grootst in cluster 4.

Tabel 4.5b Omvang van de plaatsingslijsten op 16 januari in 2004 tot en met 2008

Instellingen voor:		2004	2005	2006	2007	2008
Cluster 1	so	1	0	0	0	8
	vso	0	0	0	0	1
Cluster 2	so	49	47	14	110	40
	vso	2	0	0	0	0
Cluster 3	so	178	137	133	131	66
	vso	42	40	25	44	38
Cluster 4	so	224	276	716	436	462
	vso	108	327	414	255	304
Totaal	(v)so	604	827	1.302	976	919

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Oorzaken volgens scholen De meestgenoemde oorzaak van plaatsingslijsten (volgens scholen met een dergelijke lijst) is de toenemende verzwarende van (gedrags)problematiek. 65 procent van de scholen noemt dit. In alle clusters noemen meer scholen dit dan in 2007, maar in cluster 3 en 4 zijn de verschillen met 2006 niet groot. Andere vaak genoemde oorzaken zijn onvoldoende zicht op de toestroom van nieuwe leerlingen (57 procent) en de toenemende druk op de plaatsingscapaciteit (53 procent).

Samenwerking Ruim 90 procent van alle scholen, met of zonder plaatsingslijst, zegt dat aangemelde leerlingen het hele jaar kunnen worden geplaatst. Ook verhogen zij regelmatig de maximale groepsgrootte (78 procent) en werken ze in toenemende mate samen met andere instellingen om zicht te krijgen op de toestroom van leerlingen (77 procent). Het gaat dan bijvoorbeeld om instellingen in de gezondheidszorg, justitie, samenwerkingsverbanden en aanleverende scholen uit de regio.

Situatie per cluster

Cluster 1 Opvallend is dat in cluster 1 de aanmeldings- en onderzoeklijsten zijn toegenomen. Ook staan voor het eerst meer leerlingen op plaatsingslijsten. Deze toename is voornamelijk toe te schrijven aan één instelling. De oorzaak ligt onder andere bij de instroom van internaatleerlingen, waardoor plaatsingslijsten ontstaan voor externe leerlingen. Ook is volgens de instelling de groei van het aantal als meervoudig gehandicapt geïndiceerde leerlingen groter dan voorzien.

Cluster 2 In cluster 2 zijn de aanmeldings- en onderzoeklijsten iets gedaald. De wachttijd op het in behandeling nemen van een indicatieaanvraag door de Cvl is in dit cluster echter met vijftien weken gemiddeld het langst. In de andere clusters gaat het om zes tot tien weken. In 2008 staan in cluster 2 aanzienlijk minder leerlingen op de plaatsingslijsten dan in 2007.

Cluster 3 In cluster 3 zijn de aanmeldings- en onderzoeklijsten gezamenlijk sterk gestegen ten opzichte van 2007. Dat is volledig toe te schrijven aan het speciaal onderwijs. Overigens zijn de plaatsingslijsten in het so dit jaar aanzienlijk afgenomen.

Cluster 4 De meeste leerlingen die op wachtlijsten staan, wachten op een indicatie of plaats voor cluster 4. Dit komt overeen met voorgaande jaren. De omvang van de aanmeldings- en onderzoeklijsten gezamenlijk is binnen cluster 4 echter gedaald ten opzichte van 2007 (2.783 leerlingen). Het aantal leerlingen op de plaatsingslijsten is dit jaar gestegen ten opzichte van de peildatum in 2007 (691 leerlingen). Vergelijken met de andere clusters was de wachttijd voor een plaats op een (v)so-school in dit cluster het langst in het schooljaar 2006/2007 (zeven weken, tegen een of twee weken in de andere clusters).

Thuiszitters

Deel thuiszitters niet op wachtlijst Bij de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs waren op 16 januari 2008 in totaal 97 thuiszitters bekend. Daarvan staan 36 leerlingen op een wachtlijst. De overige 61 leerlingen staan niet op een wachtlijst, maar zijn bijvoorbeeld geschorst, verwijderd of zitten thuis na een verhuizing. Het totaal aantal thuiszitters is hoger dan in 2007 en 2005, maar lager dan in 2006 en 2004. De meeste thuiszitters zijn gemeld door cluster 4-scholen. In 2008 is 46 procent van de doorgegeven thuiszitters 'zmolker', ofwel een leerling met externaliserende gedragsproblemen én een verstandelijke beperking. Dat is aanzienlijk meer dan de voorgaande jaren. Voor 75 procent van de thuiszitters is onbekend wanneer de leerlingen vermoedelijk zullen worden geplaatst.

Overeenkomstige cijfers Ook Ingrado (2008), de vereniging van leerplichtambtenaren, heeft de thuiszitters geïnventariseerd. Dat onderzoek betreft echter een grotere doelgroep, namelijk thuiszittende leerplichtige leerlingen in alle sectoren van het onderwijs. Het aantal geïnventariseerde thuiszitters in het (v)so, komt vrijwel overeen met de gegevens van de inspectie.

4.6 Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen

Samenwerking inspecties De Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie voor de Sanctietoepassing verrichten vervolgtoezicht naar de veiligheid binnen de veertien justitiële jeugdinrichtingen in Nederland. Dit vervolgtoezicht is ingesteld na het uitbrengen van een landelijke rapportage over de veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen in september 2007 (Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de Gezondheidszorg & Inspectie voor Sanctietoepassing, 2007). De belangrijkste conclusie in het landelijk rapport was dat de justitiële jeugdinrichtingen hun opdracht onvoldoende waarmaken en daardoor te grote risico's lopen op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat.

Verbeterplannen Daarom hebben de inspecties besloten vervolgtoezicht op de justitiële jeugdinrichtingen uit te voeren. Het gaat om toezicht op maat, waarbij de intensiteit van het vervolgtoezicht afhangt van de risico's die de inrichtingen lopen. Het doel van het vervolgtoezicht is dat inrichtingen verbeteringen doorvoeren, zodat er geen (te) grote risico's meer zijn. Alle inrichtingen en scholen hebben voor 15 oktober 2007, zoals door de inspecties gevraagd, een verbeterplan gestuurd. Alle verbeterplannen waren een aanvaardbare basis voor het vervolgtoezicht. Op basis van deze plannen ging het vervolgtoezicht van start. Er zijn voortgangsgesprekken gevoerd met inrichtingen en scholen en hertoetsen uitgevoerd in de vorm van een onderzoek door het gezamenlijke inspectieteam.

Verscherpt toezicht Met de zes inrichtingen en scholen die onder verscherpt toezicht stonden omdat zij in 2007 een ernstig risico liepen, voerden de inspecties in de eerste maanden van 2008 een voortgangsgesprek. In alle inrichtingen en scholen heeft het rapport uit 2007 tot grote veranderingen geleid. Soms vormde het rapport de aanzet tot een cultuuromslag, in enige gevallen tot grote organisatorische en personele ingrepen. Er zijn al snel verbeteringen ingezet.

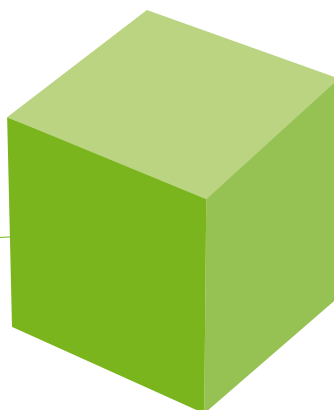
Hertoetsen De inspecties hebben in brieven aan de inrichtingen en scholen de conclusie die zij uit het voortgangsgesprek trokken, vastgelegd. Dit hield in dat of een tweede voortgangsgesprek plaatsvond (zonodig voorafgegaan door een voortgangsrapportage van inrichting en school) of dat een afspraak voor de hertoets gemaakt werd. Bij de hertoets onderzoeken de inspecties wat er in de praktijk in de inrichting veranderd is ten opzichte van 2007 en gaan zij na of het risico op een onveilig leef-, behandel- en werkklimaat zodanig is verminderd dat het verscherpt toezicht kan worden opgeheven. Vier van de zes inrichtingen hebben zich dusdanig verbeterd dat het verscherpte toezicht is opgeheven. Ze vallen nu onder het reguliere toezicht. Bij twee inrichtingen vinden hertoetsen plaats in 2009.



HOOFDSTUK 5

BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

5.1	Kwaliteit van het onderwijs	106
5.2	Kwaliteit van de examinering	111
5.3	Thema's beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	115
5.4	Transparante verantwoording	120
5.5	Nabeschuwing	121



5 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Samenvatting

Onvoldoende kwaliteit In de periode tussen 2006 en 2008 voerde de inspectie risicoanalyses uit bij 387 organieke eenheden van instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs. Bij 221 eenheden (57 procent) signaleerde de inspectie mogelijke risico's. Bij de beslissing om wel of niet verder onderzoek te doen, weegt de inspectie het bestuurlijk vermogen mee. Daardoor is uiteindelijk bij 94 organieke eenheden (24 procent van het totaal aantal eenheden) een kwaliteitsonderzoek gedaan. Bij 76 eenheden (20 procent van het totaal) was daadwerkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake bij een of meer opleidingen. De opbrengsten en daarnaast tekortkomingen in het programma en de begeleiding zijn de hoofdoorzaken daarvan.

Kwaliteit educatie In 2007/2008 verzorgden 39 eenheden educatie. Bij twee eenheden wees de risicoanalyse op mogelijke tekortkomingen; na onderzoek bleek één eenheid inderdaad onvoldoende kwaliteit te bezitten.

Zeer zwak De inspectie noemt sinds maart 2008 een opleiding zeer zwak als zowel de opbrengsten als het onderwijsproces tekortschieten. Volgens deze beslisregels zijn er negen eenheden bij zeven instellingen met in totaal honderd zeer zwakke opleidingen. Door het nieuwe onderscheid tussen zwak en zeer zwak is deze uitkomst niet vergelijkbaar met die van vorige jaren.

Problemen examens Van de opleidingen in het mbo heeft 78 procent examens die aan de kwaliteitsnormen voldoen. Competentiegerichte opleidingen zijn vaker als voldoende beoordeeld dan eindtermgerichte. Van een op de vijf opleidingen voldoet de examinering dus niet aan de eisen.

Heronderzoeken examens De inspectie onderzocht 62 opleidingen waarvoor een voorgenomen besluit tot intrekking van de examenlicentie bestond of een verbeterperiode was vastgesteld. Bij driekwart was de kwaliteit van de examinering inmiddels voldoende. Ook onderzocht de inspectie de kwaliteit van examinering op 35 opleidingen die eerder een waarschuwingsbrief van de staatssecretaris hadden ontvangen. De kwaliteit van examens was op 21 opleidingen nog steeds onvoldoende. Bij een deel is de examenlicentie ingetrokken, een ander deel is in verband met de overgang naar competentiegericht onderwijs beëindigd. Enkele opleidingen kregen nog een jaar de tijd om zich te verbeteren.

Klachtenbehandeling De inspectie onderzoekt websites van instellingen om na te gaan of bezoekers langs die weg voldoende te weten kunnen komen over klachtenregelingen. Dat is bij slechts een op de drie websites het geval. Uit gesprekken met deelnemers en ouders die klachten wilden melden bij de inspectie of vragen hadden, komt naar voren dat de wijze waarop instellingen met klachten omgaan, voor verbetering vatbaar is. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beter nakomen van afspraken.

Knelpunten educatie De veranderingen in de educatie door de Wet inburgering hebben geleid tot vermindering van het aantal deelnemers en van risico's voor de kwaliteit. Daarbij bestaan grote verschillen tussen de roc's. Belangrijke kennis en ervaring bij de roc's zijn voor de educatie verloren gegaan. Het aantal uitvoeringslocaties is verminderd en dat leidt tot verminderde toegankelijkheid.

Voortijdig schoolverlaten In vergelijking met eerdere jaren is sprake van een daling van het aantal voortijdig schoolverlaters. Die doet zich echter vooral voor in het voortgezet onderwijs en minder in het mbo, waar twee derde van de voortijdig schoolverlaters vandaan komt.

Verzuim en uitval De inspectie onderzoekt hoe scholen en instellingen verzuim registreren, hun gegevens ordenen en maatregelen nemen, waaronder het informeren van gemeenten. Driekwart van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft een sluitend systeem, maar dat geldt slechts voor een kwart van de onderzochte onderdelen van bve-instellingen. Niet altijd is duidelijk wie voor verdere stappen verantwoordelijk is.

Zorgleerlingen Leerlingen uit het praktijkonderwijs, leerlingen die in het vmo een lwoo-indicatie hadden en leerlingen met een leerlinggebonden budget stellen specifieke eisen aan instellingen. De inspectie constateert op basis van onderzoek in enkele locaties dat de intake voor deze leerlingen vaak langer en intensiever is. Desondanks is de voorgeschiedenis van leerlingen niet altijd duidelijk. Instellingen gebruiken de gegevens uit de intake daarna bovendien relatief weinig. De kwaliteit van handelingsplannen voor leerlingen met een rugzak wisselt sterk.

Onderwijstijd In vergelijking met 2006/2007 hebben meer instellingen voldaan aan de eis dat ze jaarlijks 850 klokuren per leerjaar onderwijstijd moeten realiseren. Nog 4 procent van de onderzochte instellingen voldeed ook na een herstelperiode niet aan de eisen. Een jaar eerder was dat 8 procent.

Kwaliteit van jaarverslagen Over onderwerpen die voor 2008 verplicht zijn geworden in de jaarverslagen, hoeven instellingen pas in 2009 te rapporteren. In een behoorlijk deel van de verslagen over 2007 was toch al informatie te vinden. Een derde van de bekostigde instellingen verantwoordt zich daarentegen nog

niet helder over onderwijsprestaties, hoewel dat sinds de invoering van de WEB al verplicht is. De bruikbaarheid van jaarverslagen is voor de inspectie daardoor beperkt. Bij de niet bekostigde instellingen is de bruikbaarheid van jaarverslagen overigens veel groter.

Zorgen De inspectie ziet verbeteringen in de bve-sector, maar het tempo ligt niet hoog. Mede daarom maakt de inspectie zich zorgen over de verdere ontwikkeling van de sector. Een op de vijf organieke eenheden heeft opleidingen van onvoldoende kwaliteit en de examinering van een op de vijf opleidingen voldoet niet aan de normen. Omdat de problemen zich niet concentreren in enkele instellingen, zijn er maar weinig instellingen waar alles in orde is. De knelpunten in de financiële positie van instellingen nemen bovendien toe. De uitdagingen waar de sector voor staat zijn dan ook onverminderd groot.

5.1 Kwaliteit van het onderwijs

Werkwijze risicoanalyse Evenals in het vorige verslagjaar, voerde de inspectie in 2007/2008 risicoanalyses uit bij bve-instellingen. De inspectie gebruikt gegevens over opbrengsten van instellingen of onderdelen daarvan, de zogenaamde organieke eenheden. Ook jaarrapportages, signalen over kwaliteitsproblemen en kennis uit eerdere onderzoeken maken deel uit van de risicoanalyses. Bij de opbrengsten van een organieke eenheid keek de inspectie in 2007/2008 naar het aandeel gediplomeerden in de totale uitstroom van die eenheid in het voorafgaande schooljaar. Daarbij is voor de risicodetectie per niveau een grenswaarde gehanteerd. Vervolgens zijn mogelijke kwaliteitsrisico's besproken met besturen van instellingen. De inspectie maakt daarbij een inschatting van het bestuurlijk vermogen, dat wil zeggen de mate waarin instellingen zelf inzicht hebben in hun kwaliteit en bij problemen maatregelen genomen hebben om deze op te lossen.

Uitgevoerde risicoanalyses Op grond van de risicoanalyse en de inschatting van het bestuurlijk vermogen besloot de inspectie voor elke instelling of een onderzoek naar de onderwijskwaliteit bij een of meer onderdelen nodig was. Als uit een onderzoek bleek dat de kwaliteit inderdaad niet aan gestelde normen voldeed, kondigde de inspectie een onderzoek naar de verbetering van de kwaliteit aan. Dat onderzoek is doorgaans een jaar later uitgevoerd.

In het kalenderjaar 2007 heeft de inspectie bij alle bekostigde instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie risicoanalyses uitgevoerd. Deels waren die al in 2006 gestart en deels liepen ze nog door in 2008. Het vorige Onderwijsverslag beschreef de uitkomsten van het gedeelte dat eind 2007 voor analyses beschikbaar was. Dit betrof veertig instellingen met 213 organieke eenheden, 56 procent van het totaal. In dit Onderwijsverslag presenteert de inspectie de uitkomsten van het totaal van 387 eenheden: 320 eenheden bij roc's, 47 bij aoc's en twintig eenheden bij vakinstellingen. Dit zijn alle eenheden die de instellingen hebben opgegeven. De sa-

menstelling van de eerste en tweede groep instellingen is als gevolg van de gekozen volgorde niet gelijk. Hierdoor zijn geen conclusies te trekken over trends in de tijd.

Bij niet bekostigde instellingen is het risicogerichte toezicht in 2008 gestart. De uitkomsten daarvan komen in het volgende Onderwijsverslag aan de orde.

Uitkomsten risicoanalyses De risicoanalyses wijzen op een mogelijk risico bij 221 eenheden (57 procent). Daarvan is 25 procent te kenmerken als risicovol, terwijl bij 32 procent sprake is van enig risico. Bij 166 eenheden (43 procent) is geen risico gezien. De meeste risico's deden zich voor bij de deelnemerstevredenheid, die bij 44 procent van de eenheden in meer of mindere mate een risico vormde (tabel 5.1b). Dit geeft een zorgelijk beeld. Terwijl het JOB-ODIN5 onderzoek (JOB, 2008) landelijk een rapportcijfer van ruim een 6 oplevert, zijn er veel onderdelen van instellingen waar grote groepen deelnemers niet tevreden over zijn. Lichte risico's in de opbrengsten doen zich bij de helft en forse risico's bij ruim een kwart van de eenheden voor. Alleen de laatste groep is in de tabel opgenomen. Verder is bij een derde van de eenheden sprake van nog weinig ontwikkeld bestuurlijk vermogen.

Besluit tot een onderzoek Bij het besluit om tot onderzoek over te gaan speelt het bestuurlijk vermogen van de instelling en van de eenheid een belangrijke rol. Als de instelling of de eenheid immers zelf het probleem al gesignaleerd heeft en bovendien volgens de inspectie vertrouwenwekkende maatregelen genomen heeft, voegt een inspectieonderzoek daar relatief weinig aan toe. Zonder meewegen van het bestuurlijk vermogen zou de inspectie bij alle 221 eenheden met enig of ernstig risico een kwaliteitsonderzoek hebben uitgevoerd. Door het bestuurlijk vermogen mee te wegen, is het inspectieonderzoek beperkt tot 94 eenheden: elf eenheden met enig risico op de risicofactoren en een laag ontwikkeld bestuurlijk vermogen, 47 eenheden met een overwegend ernstig risicoprofiel en een matig ontwikkeld bestuurlijk vermogen en 36 eenheden met ernstige risico's en een laag ontwikkeld bestuurlijk vermogen (zie gearceerde velden in tabel 5.1a).

Tabel 5.1a Afweging overwegend risico versus bestuurlijk vermogen

		Niveau bestuurlijk vermogen			
		Hoog	Matig	Laag	Totaal
Overwegend risico	Geen risico	38	70	58	166
	Enig risico	37	75	11	123
	Risicovol	15	47	36	98
Totaal		90	192	105	387

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

De risicoanalyses resulteerden uiteindelijk bij 24 procent van de eenheden in de gehele groep in een kwaliteitsonderzoek. De meeste onderzoeken vonden plaats bij aoc's (40 procent van de eenheden) en de minste bij roc's (21 procent van de eenheden). De onderzoeken leveren geen representatief beeld op van de kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, omdat de inspectie alleen eenheden onderzocht waar het bestuurlijk vermogen als matig of laag is ingeschat.

Aanleiding tot kwaliteitsonderzoek Wat leidde, behalve het bestuurlijk vermogen, verder tot het besluit om een onderzoek in te stellen? Een vergelijking van risico's bij onderzochte eenheden met risico's bij de overige eenheden geeft daar informatie over (tabel 5.1b). De aanleiding tot het kwaliteitsonderzoek ligt in hoofdzaak bij de opbrengsten en de deelnemerstevredenheid; daar schieten eenheden die een onderzoek kregen vaker tekort dan eenheden die niet zijn onderzocht. Bij de overige onderwerpen is het verschil minder groot. Bij een op de vijf eenheden waar tot een onderzoek is besloten, ligt de aanleiding daarvoor niet in risico's bij de opbrengsten.

Tabel 5.1b Percentages eenheden met een risico op risicofactoren bij de onderzochte en niet-onderzochte eenheden, in percentages

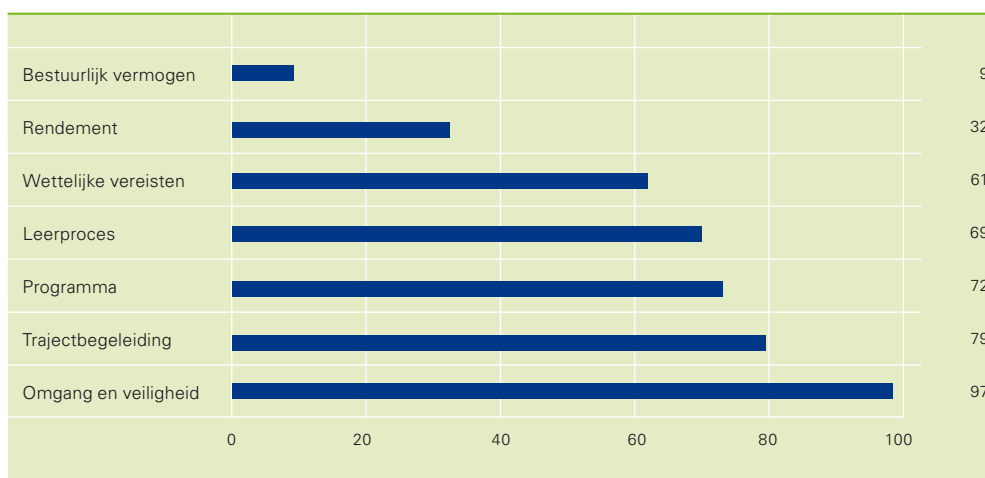
	Eenheden waar besloten werd tot onderzoek (n=94)	Eenheden waar besloten werd geen onderzoek te doen (n=293)	Totale groep eenheden (n=387)
Bestuurlijk vermogen	50	20	27
Opbrengsten	81	8	26
Tevredenheid over primair proces	76	34	44
Ernstige signalen	18	5	9
Eerdere kwaliteit	30	11	16

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Uitkomsten kwaliteitsonderzoek De inspectie voerde bij 94 organieke eenheden op grond van een mogelijk kwaliteitsrisico een kwaliteitsonderzoek uit. Bij 76 eenheden (81 procent) van de onderzochte eenheden was daadwerkelijk van onvoldoende kwaliteit sprake. Dat geeft aan dat de inspectie een veilige marge heeft aangehouden bij het besluit om wel of geen onderzoek in te stellen. Niet alle opleidingen in deze eenheden zijn van onvoldoende kwaliteit, maar dat geldt wel voor ten minste één opleiding binnen de eenheid. Bij roc's is 18 procent van de eenheden van onvoldoende kwaliteit, bij vakinstellingen 25 procent en bij aoc's 32 procent. Van alle 387 onderscheiden eenheden geldt bij een op de vijf dat minimaal één opleiding van onvoldoende kwaliteit is.

Informatie over de tekortkomingen in het onderwijsproces is beschikbaar voor 68 eenheden (zie figuur 5.1a). Bij 26 van de 94 onderzochte eenheden (28 procent) zijn alleen opbrengsten onderzocht, omdat er geen aanwijzingen voor mogelijke tekortkomingen in het onderwijsproces waren. Van deze groep zijn dus geen gegevens over het onderwijsproces beschikbaar.

Figuur 5.1a Percentage voldoende beoordelingen op kwaliteitsaspecten van de 68 units met een kwaliteitsonderzoek



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Bestuurlijk vermogen vaak onvoldoende Het bestuurlijk vermogen is het kwaliteitsaspect dat het vaakst als onvoldoende is beoordeeld, hetgeen door de wijze van selecteren van de onderzochte groep voor de hand ligt. Dan volgen de opbrengsten ofwel het rendement. Verder voldoet een derde van de onderzochte eenheden niet aan wettelijke vereisten als de onderwijs- en examenregeling of de onderwijs- of praktijkovereenkomst. Zulke tekorten moeten eenheden steeds binnen drie maanden herstellen. Een derde voldoet niet aan de kwaliteitsnormen voor het leerproces en het programma en een kwart voldoet niet aan de normen voor de trajectbegeleiding. Omgang en veiligheid zijn echter bijna overal als voldoende beoordeeld. De inspectie gaat bij eenheden van onvoldoende kwaliteit na bij welke opleiding of opleidingen de tekortkomingen optreden. Na een jaar voert de inspectie een onderzoek naar kwaliteitsverbetering uit.

Zeer zwakke opleidingen Vanaf maart 2008 onderscheidt de inspectie zwakke kwaliteit (alleen opbrengsten of alleen onderwijsproces schiet tekort) en zeer zwakke kwaliteit (beide schieten tekort). In beide situaties volgt overigens geïntensiveerd toezicht. Als deze beslisregels op de eenheden van onvoldoende kwaliteit worden

toegepast, resteert een groep van negen eenheden bij zeven instellingen met in totaal honderd zeer zwakke opleidingen. Per kwalificatieniveau gaat het om zeven opleidingen bij niveau 1, 23 opleidingen bij niveau 2, 26 opleidingen bij niveau 3 en 44 opleidingen bij niveau 4. Door het nieuwe onderscheid tussen zwak en zeer zwak is deze uitkomst niet vergelijkbaar met die van vorige jaren.

Kwaliteitsverbetering Bij onvoldoende kwaliteit vindt na ongeveer een jaar een onderzoek naar kwaliteitsverbetering plaats bij afzonderlijke opleidingen binnen organieke eenheden. In 2007/2008 vond onderzoek naar kwaliteitsverbetering plaats bij 31 eenheden die in het jaar daarvoor een onvoldoende beoordeling kregen. Bij vijftien eenheden was de kwaliteit bij de opleidingen voldoende hersteld, bij zestien eenheden was dat bij een of meer opleidingen niet het geval. Bij deze groep vindt na een jaar een tweede onderzoek naar kwaliteitsverbetering plaats. Mocht de eenheid dan nog niet aan de kwaliteitseisen voldoen, dan kan de minister volgens de wet sancties opleggen.

Verbetering primair proces Analyse van de beoordelingen bij (enkele) onderzoeken naar kwaliteitsverbetering wijst uit dat programma, leerproces en omgang en veiligheid positief beoordeeld zijn. Kennelijk investeren eenheden na een onvoldoende beoordeling vooral in het primaire proces. Maatwerk en loopbaanbegeleiding blijven achter, mogelijk omdat ze lastig in een jaar te verbeteren zijn. Het zwakste punt blijven de opbrengsten, die altijd na-ijlen. Ook als het onderwijsproces hersteld is en er minder voortijdige uitval is, is dat op zijn vroegst pas na één of twee jaar in de opbrengstcijfers zichtbaar.

Risicoanalyses educatie De bovenstaande gegevens hebben betrekking op organieke eenheden die beroepsonderwijs verzorgen. Per roc is er vaak, maar niet altijd, ook een eenheid die educatie verzorgt. In 2007/2008 waren er 39 van zulke eenheden. Bij twee eenheden wees de risicoanalyse op mogelijke tekortkomingen en na onderzoek bleek één eenheid inderdaad onvoldoende kwaliteit te bezitten. In het algemeen laten de educatie-eenheden minder risico zien in het primair proces en meer in het personeel. De inspectie constateert al sinds het begin van haar beoordelingen dat educatieprogramma's van goede kwaliteit zijn. De personele problematiek kan een weerslag zijn van de veranderingen in de educatie in de afgelopen jaren (zie verder paragraaf 5.3).

Conclusies De inspectie signaleert in het beroepsonderwijs veel mogelijke risico's voor de kwaliteit van het onderwijs. Niet altijd leidt dit tot een inspectieonderzoek: als de instelling voldoende 'in control' is wat betreft het gesignaleerde probleem, beperkt de inspectie zich tot het volgen en een jaar later opnieuw meenemen van het onderdeel in de risicoanalyses. De inspectie heeft in de periode 2006-2008 bij een op de vijf eenheden van bve-instellingen vastgesteld dat de kwaliteit van het onderwijs van een of meer opleidingen niet aan de normen voldoet. Het rendement en de tekortkomingen in het programma en de begeleiding zijn de hoofdoorzaken.

5.2 Kwaliteit van de examinering

Soorten examenonderzoek In 2008 deed de inspectie verschillende onderzoeken naar de examenkwaliteit in het studiejaar 2007/2008:

- ◆ Regulier onderzoek in een steekproef van 787 opleidingen bij 115 instellingen.
- ◆ Heronderzoek bij opleidingen die eerder onvoldoende bleken te zijn:
 - ◆ Bij 62 opleidingen verspreid over twintig instellingen gaat het om opleidingen waarvoor de staatssecretaris in 2007 een voorgenomen besluit tot intrekking van de examenlicentie had gestuurd of een verbeterperiode had vastgesteld en waarvoor de staatssecretaris vervolgens in april 2008 een waarschuwing plus een verbetertermijn heeft gegeven, vanwege onvoldoende examenkwaliteit in het jaar 2006/2007.
 - ◆ Bij 35 opleidingen verspreid over zeven instellingen gaat het om opleidingen waarvoor de staatssecretaris in 2007 een eerste waarschuwing heeft gegeven naar aanleiding van een constatering van onvoldoende examenkwaliteit.

Kwaliteit van de examinering in 2007/2008

Steekproef Voor het reguliere toezicht op de examinering 2007/2008 is per instelling een steekproef van in totaal 787 opleidingen getrokken, verdeeld over eindtermgerichte opleidingen en competentiegerichte opleidingen. Daarbij is per instelling de steekproef naar rato verdeeld over de eindtermgerichte en competentiegerichte opleidingen. Dit leidde tot in totaal 62 procent eindtermgerichte en 38 procent competentiegerichte opleidingen. De steekproef per instelling is aselekt, waardoor generalisatie naar een landelijk beeld mogelijk is.

Tabel 5.2a Overzicht onderzochte opleidingen verdeeld naar soort instellingen

Bekostiging	Soort instelling	Aantal instellingen	Aantal opleidingen
Bekostigde instelling	aoc	11	113
	roc	42	448
	vakinstelling	13	85
	hogeschool met mbo	3	9
Niet bekostigde instelling		42	112
Exameninstelling		4	20
Totaal		115	787

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Een op vijf onvoldoende Landelijk is bij 78 procent van de opleidingen in het mbo sprake van voldoende examenkwaliteit. Van 22 procent, dus ruim een op de vijf opleidingen, voldoet de examinering niet aan de kwaliteitsstandaarden.

Het percentage voldoende opleidingen ligt bij bekostigde instellingen hoger dan bij niet-bekostigde instellingen (78 procent respectievelijk 57 procent). Bij exameninstellingen zijn alleen voldoende opleidingen aangetroffen. Instellingen nemen de examenkwaliteit over het algemeen serieus en doen er veel aan om de examenkwaliteit in orde te houden of te krijgen. De inspectie constateert desondanks toch dat de examenkwaliteit niet overal in orde is.

Spreiding over instellingen Bij veertig instellingen (35 procent) was de examinering bij alle onderzochte opleidingen van voldoende kwaliteit. Dit zijn vooral kleine instellingen, niet-bekostigde instellingen en exameninstellingen. Bij slechts zeven roc's en drie aoc's was alles in orde. Bij negentien instellingen (17 procent) was de kwaliteit van de examinering bij alle onderzochte opleidingen onvoldoende. Ook in deze groep zitten relatief veel kleine instellingen en niet-bekostigde instellingen.

Oorzaken Onvoldoende kwaliteit van examinering komt vooral voort uit tekortkomingen van het exameninstrumentarium in de inhoudelijke uitstroomseisen (inhoud en het beheersingsniveau) en de toetstechnische kwaliteitseisen (onvolledige of ontbrekende beoordelingsmodellen). Soms is ook sprake van onvoldoende borging van de examinering. Dan gaat het met name om een gebrek aan systematische evaluatie en daaruit voortkomende verbeteracties.

Wettelijke bepalingen Enkele instellingen voldoen niet aan de wettelijke bepalingen voor examens omdat de Commissies van Beroep niet volgens de WEB zijn ingericht. Ook voldoen sommige instellingen niet aan de eis om openbare verantwoording over de kwaliteit van examens af te leggen. In die gevallen controleert de inspectie doorgaans na drie maanden of de instellingen dan wel aan de wet voldoen.

Eindtermgericht en competentiegericht Competentiegerichte opleidingen zijn vaker als voldoende beoordeeld dan eindtermgerichte. De soorten instellingen verschillen op dat punt (zie tabel 5.2b). Bij roc's is de kwaliteit van de examinering bij competentiegerichte opleidingen iets hoger dan bij eindtermgerichte opleidingen. Bij aoc's daarentegen is de examinering op alle competentiegerichte opleidingen voldoende, maar bij de eindtermgerichte opleidingen geldt dat voor minder dan de helft. Dat komt doordat aoc's de exameninstrumenten van alle competentiegerichte opleidingen hebben ingekocht, op tien opleidingen na. In het kader van de overgangsregeling van het examentoezicht naar de inspectie, heeft de inspectie het exameninstrumentarium dat instellingen inkochten bij door KCE erkende leveranciers automatisch als voldoende beoordeeld. In 2009 onderzoekt de inspectie echter ook de kwaliteit van ingekochte exameninstrumenten.

Tabel 5.2b Verschil in scores tussen roc, aoc en vakinstelling, tevens uitgesplitst in eindtermgerichte opleidingen en competentiegerichte opleidingen

		Percentage voldoende	Gemiddeld percentage
Roc (N=448)	Eindtermgericht	76	78
	Competentiegericht	80	
Aoc (N= 113)	Eindtermgericht	46	80
	Competentiegericht	100	
Vakinstelling (N=85)	Eindtermgericht	66	79
	Competentiegericht	90	
Totaal (N=646)	Eindtermgericht	71	78
	Competentiegericht	87	

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Vervolgtoezicht De inspectie heeft alle opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit gemeld bij de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) of Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Vervolgens hebben 76 instellingen voor 191 opleidingen een formele waarschuwing gekregen. De instellingen krijgen een jaar de tijd om de situatie te verbeteren. Daarna volgt een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering. Als de kwaliteit van de examinering dan nog niet in orde is, kan de minister de examenlicentie intrekken.

Heronderzoek naar kwaliteitsverbetering van examens

Heronderzoek bij 62 opleidingen In 2006/2007 rondde KCE nog de onderzoeken af naar opleidingen waarvoor de staatssecretaris in 2007 een voorgenomen besluit tot intrekking van de examenlicentie had gestuurd of een verbeterperiode had vastgesteld. Daarna beoordeelde de inspectie de juridische houdbaarheid van de oordelen, de zogenaamde marginale toetsing. Als de kwaliteit van de examinering terecht als onvoldoende was beoordeeld, volgde voor de opleiding in kwestie een verbeterperiode tot het voorjaar van 2008. Daarna vond een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (het heronderzoek) plaats.

Directe herbeoordeling Als de marginale toetsing uitwees dat een oordeel van KCE niet houdbaar was, bijvoorbeeld door gedeeltelijke uitvoering of te veel twijfels over de uitvoering, voerde de inspectie eerst een herbeoordeling uit. Dit gebeurde in de periode december 2007 - januari 2008. Daarna bleek de examenkwaliteit van 119 opleidingen voldoende te zijn. Als de examinering van onvoldoende kwaliteit was, volgde een verbeterperiode waarna de inspectie ook bij deze groep in het voorjaar van 2008 een heronderzoek uitvoerde. Als een eindtermgerichte opleiding vanwege

de overgang naar competentiegericht onderwijs niet langer aangeboden werd, stopte de inspectie het onderzoek.

Driekwart verbeterd De inspectie voerde bij 62 opleidingen een heronderzoek uit. Bij driekwart van de opleidingen was de kwaliteit van de examinering voldoende. Bij de opleidingen waar de kwaliteit van de examinering nog steeds niet toereikend was, signaleerde de inspectie tekortkomingen in de dekking van de inhoud en het beheersingsniveau van de eindtermen. Ook voldeden examens niet aan toetstechnische eisen. Dat was bijvoorbeeld het geval als geen beoordelingsvoorschriften gehanteerd werden, waardoor de betrouwbaarheid van examens wordt aangetast.

Opleidingen met waarschuwingsbrief Behalve de beschreven 62 opleidingen onderzocht de inspectie 35 opleidingen die vanwege de resultaten van het KCE-onderzoek van 2005/2006 een waarschuwingsbrief van de staatssecretaris hadden ontvangen. Het onderzoek naar de examenkwaliteit van deze opleidingen in 2006/2007 was door KCE stopgezet. Bij 14 van de 35 opleidingen is de examinering in 2007/2008 van voldoende kwaliteit. De examinering van 21 opleidingen, verspreid over vijf instellingen, is echter nog steeds van onvoldoende kwaliteit. Ook hier ligt dat vooral aan tekortkomingen in de dekking van inhoudelijke uitstroomeisen en betrouwbaarheidseisen, soms in combinatie met onvoldoende borging van examineringsprocessen.

Vervolgtoezicht De inspectie meldde de onvoldoende beoordelingen aan de minister van OCW, die vervolgens bij vier instellingen voor vier opleidingen de examenlicentie introk. Van de overige opleidingen is een deel in verband met de overgang naar competentiegericht onderwijs beëindigd. Sommige opleidingen kregen vanwege bijzondere omstandigheden nog een jaar de tijd om verbeteringen tot stand te brengen.

De kwaliteit van onderwijs en examens bij bve-instellingen

Veel instellingen hebben tekortkomingen in de onderwijskwaliteit of in de examenkwaliteit. Die tekortkomingen gaan niet noodzakelijkerwijs samen. Van de 69 instellingen zijn er acht waar geen aanwijzingen zijn voor tekortkomingen in de onderwijskwaliteit en waar alle onderzochte opleidingen voldoende examenkwaliteit hebben. Er zijn 25 instellingen waar hooguit één opleiding onvoldoende examenkwaliteit of onvoldoende onderwijskwaliteit heeft. Dertien instellingen daarentegen hebben zowel minimaal twee opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit en minimaal twee opleidingen met onvoldoende onderwijskwaliteit. Een instelling heeft zelfs tien opleidingen met onvoldoende examenkwaliteit en bovendien vijf opleidingen met onvoldoende onderwijskwaliteit.

5.3 Thema's beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Klachtenbehandeling

Klachten over onderwijs Het aantal klachten over het onderwijs liep in 2006/2007 sterk op (850). Ook de ernst van de kritiek nam toe. Daar kwam bij dat instellingen volgens klagers onvoldoende adequaat reageerden op klachten. Dat leidde ertoe dat onvrede ook naar buiten werd geuit, onder andere in acties van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). Daarom deed de inspectie in 2008 onderzoek naar de wijze waarop instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie klachten behandelen. Instellingen krijgen jaarlijks ongeveer duizend klachten van deelnemers of ouders. Zo'n zeshonderd gaan over de kwaliteit van het onderwijs, de andere over procedures rond examens of vertrouwensonderwerpen.

Geen verplichting Voor instellingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie geldt, anders dan voor basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs, geen wettelijke verplichting om een regeling voor het behandelen van klachten te hebben, met uitzondering van een Commissie van Beroep voor de examens. Klachtenprocedures zijn een belangrijk onderdeel van kwaliteitszorg, waartoe instellingen wel verplicht zijn. Verder bevatten de nieuwe Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving (Raad voor de Jaarverslaggeving, 2008) de verplichting dat instellingen aandacht besteden aan de afhandeling van klachten. Deze verplichting geldt voor het eerst voor de jaarverslagen over 2008, die in juli 2009 verschijnen.

Klachtenprocedures In 2006/2007 had 82 procent van instellingen een intern vastgestelde procedure voor klachten, volgens de jaarlijkse informatie van de instellingen aan de inspectie. De inhoud van die procedures loopt uiteen, bijvoorbeeld op het punt van de mogelijkheid van extern beroep bij de Landelijke Klachtencommissie BVE. Deze commissie werkt vooral voor personeel. Ook deelnemers kunnen er terecht als ze een klacht hebben ingediend bij het college van bestuur, waarop niet binnen een redelijke termijn bevredigend is gereageerd. Dat kan overigens alleen als de klachtenregeling van de instelling die mogelijkheid biedt. Als dat niet zo is of als de instelling geen klachtenregeling heeft, staat de Landelijke Klachtencommissie BVE niet open voor beroep. In 2007 waren 34 instellingen bij de commissie aangesloten. In dat jaar werden vier klachten behandeld van deelnemers uit een bve-instelling.

Beperkte rol inspectie Instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor de behandeling van klachten. De inspectie heeft hierbij, met uitzondering van de vertrouwensinspecteurs, geen taak. De vertrouwensinspecteurs hebben alleen taken bij klachten over seksuele intimidatie, seksueel misbruik, fysiek of psychisch geweld, discriminatie en extremisme. Bij ernstige klachten over het onderwijs of het niet naleven van wettelijke voorschriften kan de inspectie onderzoek doen. De inspectie treedt dan echter niet op als klachtenbehandelaar, maar als toezichthouder. Als klagers vinden dat scholen hun klachten niet goed behandelen, verwijst de inspectie hen naar de administratieve rechter of de burgerlijk rechter. Klagers benaderen de inspectie desondanks, omdat ze niet weten dat de instelling een regeling heeft, omdat ze slechte ervaringen hebben

met klachtenbehandeling door de instelling of omdat ze onvoldoende vertrouwen hebben in een onpartijdige benadering. De inspectie krijgt ongeveer 10 procent van alle klachten binnen.

Websites De inspectie heeft allereerst de toegankelijkheid van klachtenregelingen beoordeeld door de openbare informatie op bijna vijftig websites van instellingen te analyseren. Websites kunnen duidelijk maken hoe transparant instellingen met de behandeling van klachten omgaan. Verder geven ze een goed beeld van de toegankelijkheid voor relatieve buitenstaanders (zoals ouders) en van het serviceniveau bij de behandeling van klachten. Informatie die instellingen mogelijk via een intranet of interne publicaties verspreiden, is door deze aanpak buiten beschouwing gebleven.

Helpt zonder klachtenregeling De publieke informatie over klachtenbehandeling, als onderdeel van de service naar deelnemers en hun ouders en als bijdrage aan transparante kwaliteitszorg, schiet tekort. 60 procent van de sites informeert bezoekers meer of minder uitgebreid over hoe met klachten wordt omgegaan, maar op de overige 40 procent ontbreekt elke informatie hierover. Wie de volledige klachtenregeling wil zien, kan slechts op een kwart van de websites terecht. Samenvattingen, die vaak toegankelijker zijn, komen nauwelijks voor. Als er al informatie over klachtenbehandeling te vinden is, is een feitelijke klachtenprocedure nog lang niet altijd gemakkelijk toegankelijk. De helft van de instellingen met enige relevante informatie op de website geeft ook aan waar de klachtenregeling te vinden is of hoe die opgevraagd kan worden. Uiteindelijk is het voor de bezoekers van websites slechts bij een op de drie onderzochte instellingen relatief eenvoudig om iets te weten te komen over de wijze waarop de instelling klachten behandelt.

Inspectie als laatste strohalm De inspectie krijgt rond de 10 procent van alle klachten binnen. Daarnaast benaderen deelnemers en ouders de inspectie ook met vragen om informatie of advies over onderwijszaken waar ze ontevreden over zijn. In het onderzoek zijn deze groepen aangeduid als 'klagers' en 'vragers'. Aan 55 personen, gelijk verdeeld over deze groepen, heeft de inspectie gevraagd welke ervaringen ze hebben met de klachtenbehandeling door instellingen. De ondervraagden waren niet over een nacht ijs gegaan voordat ze de inspectie benaderden. Vaak hadden ze al van alles geprobeerd, zoals gesprekken voeren met de docent, mentor of directeur. De inspectie benaderden ze pas als ze het gevoel hadden dat ze vastgelopen waren. Veel ondervraagden waren blij dat ze hun verhaal kwijt konden en meldden spontaan dat de instelling hun klacht niet goed had behandeld.

Slechte behandeling De klagers geven instellingen een gemiddeld rapportcijfer 4 voor de manier waarop ze met hun klacht zijn omgegaan, ook al was een deel van de deelnemers op zichzelf wel blij met de uitkomst. Bij een aantal anderen was de uitkomst uiteindelijk wel positief, maar hadden ze er zelf niets meer aan. De klagers gaven veel voorbeelden van instellingen die hen niet serieus namen of naar hun beleving zelfs tegenwerkten. Ze waren ontevreden over termijnen tijdens de klachtenprocedure, de gesprekspartner van de kant van de instelling, de betrouwbaarheid

in het nakomen van afspraken en de communicatie over de behandeling en afhandeling van de klacht.

Onafhankelijke aanpak De vragers stelden vooral vragen aan de inspectie omdat ze vonden dat de instellingen niet goed omgingen met de problemen die ze hadden aangekaart. Ze verwachtten ondersteuning van de inspectie. De helft van de vragers vond het geen bezwaar dat de inspectie hen terug verwees naar de instelling. De andere helft maakte daar wel bezwaar tegen, omdat ze behoefte hadden aan een meer onafhankelijke behandeling van klachten.

Klachtenbehandeling moet beter De wijze waarop instellingen met klachten omgaan, is voor verbetering vatbaar. Dat is de belangrijkste conclusie die de inspectie trekt uit de analyse van websites en de gesprekken met deelnemers en ouders. Het feit dat zeer veel deelnemers nog steeds ook buiten de instellingen en de inspectie hun klachten kenbaar maken, is een extra signaal voor de noodzaak klachten beter af te handelen. Verder overweegt de inspectie actiever aandacht te schenken aan de behandeling van klachten door instellingen, zonder overigens de klachtenbehandeling over te nemen.

Knelpunten in de educatie

Gevolgen van de Wet inburgering Sinds de inwerkingtreding van de Wet inburgering (WI) zijn gemeenten opdrachtgever en regisseur van de aanbesteding van inburgeringstrajecten geworden. Roc's moeten als aanbieder meedingen op een markt. De inspectie is door literatuuronderzoek en gesprekken met betrokkenen in het veld nagegaan wat de gevolgen zijn voor de kwaliteit van het onderwijs bij het overige educatieve aanbod van roc's.

Ander ministerie Door de WI is een belangrijk deel van het educatieve aanbod overgeheveld van het ministerie van OCW naar het ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI). In het verleden werden deze opleidingen volledig bekostigd op basis van kenmerken van de bevolking van gemeenten. De opleidingen inburgering zijn uit het aanbod losgemaakt en worden nu betaald door WWI. De overige opleidingen educatie bleven bij OCW.

Vrije markt Waar in het verleden het aanbod in overleg tussen gemeente en roc tot stand kwam, is voor de inburgering deze gedwongen winkelnering losgelaten. Hier is sprake van een vrije markt met veel meer aanbieders, waar gewerkt wordt aan de hand van aanbestedingen. Hierdoor zijn roc's minder zeker van hun inkomstenstroom. Die is er nog wel voor de overige vormen van educatie, maar niet meer voor de inburgering, die ongeveer twee derde van het aantal deelnemers opleverde. Door de onzekerheid over een substantieel deel van de inkomsten zijn instellingen terughoudender geworden in het aanstellen van personeel en het doen van investeringen.

Sterk achterblijvend aantal inburgeraars De onzekerheid over de baten, die nu eenmaal nauw verbonden zijn aan de marktomstandigheden, leverde grote proble-

men op. Het aanbod van inburgeraars bleef ernstig achter bij de verwachtingen. In 2007 begon slechts 12 procent van het geraamde aantal inburgeraars ook echt aan een opleiding. Onwennigheid van gemeenten en instellingen in hun nieuwe rol is een van de oorzaken van het achterblijvende aantal inburgeraars. Ook de mogelijkheid voor deelnemers om af te wachten alvorens daadwerkelijk gebruik te maken van het aanbod is een oorzaak. Niet alleen de roc's hebben hieronder geleden, ook nieuwe aanbieders die investeringen hadden gedaan, zagen hun verwachtingen niet uitkomen. De roc's hadden echter te maken met zittend personeel.

Kwaliteit educatieve opleidingen Aangezien opleidingen inburgering niet meer vallen onder het ministerie van OCW, houdt de inspectie er geen toezicht meer op. Roc's ervaren druk op de kwaliteit, voornamelijk als gevolg van het beschikbare budget. In elk geval is de toegankelijkheid, juist voor dit type scholing erg belangrijk, sterk teruggelopen. Dat blijkt uit de vermindering van het aantal deelnemers. Een van de doelstellingen van de WI (een betere afstemming tussen wensen van inburgeraars en het aanbod) is hierdoor nog niet bereikt.

Risico's voor kwaliteit De onzekerheid over de basis van bekostiging heeft gevolgen voor het overige educatieve aanbod. Personeel is op grote schaal ontslagen of elders in de instelling herplaatst. Daardoor is belangrijke kennis en ervaring voor de educatie verloren gegaan. Het aantal uitvoeringslocaties is verminderd en dat leidt tot verminderde toegankelijkheid.

Leerlingen voortgezet onderwijs Door terughoudendheid bij investeringen loopt de kwaliteit ook risico's. Daling van het aantal deelnemers bemoeilijkt differentiatie en maatwerk. Het aantal deelnemers in de basiseducatie en het vavo liep sinds 2001 al geleidelijk terug en is in 2007 nog ongeveer twee derde van dat in 2001. Daarin zijn de gevolgen van de invoering van de WI per 1 januari 2008 echter nog niet zichtbaar. Leerlingen van het voortgezet onderwijs die gebruikmaken van de zogenaamde 'Rutte-regeling', compenseren de daling voor een onbekend deel. Deze leerlingen blijven ingeschreven staan en worden bekostigd bij een school voor voortgezet onderwijs, maar volgen tegen betaling door die school onderwijs bij het vavo van het roc. In 2007 constateerde de inspectie slechts bij één van de 39 afdelingen educatie van roc's onvoldoende kwaliteit (zie paragraaf 5.1). De verwachte kwaliteitsdaling is daarmee in de risicoanalyses tot het voorjaar van 2008 niet zichtbaar.

Risico's De veranderingen in de educatie hebben tot dusverre geleid tot vermindering van de deelname en risico's voor de kwaliteit. De gevolgen in de randvoorwaardelijke sfeer, in de sfeer van deskundigheid en materiële voorzieningen, leiden eveneens tot druk op de kwaliteit van dit onderwijs. Daarbij bestaan grote verschillen tussen de roc's.

Voortijdig schoolverlaten

Verschillen tussen niveaus en sectoren In 2006/2007 verlieten 52.700 leerlingen het bekostigd onderwijs zonder startkwalificatie. De voorlopige cijfers voor 2007/2008

wijzen op 48.800 leerlingen. In vergelijking met eerdere jaren is dus sprake van een daling. Die doet zich echter vooral voor in het voortgezet onderwijs en niet in het mbo. Dat zou te maken kunnen hebben met een hogere doorstroom van risicovolle leerlingen uit het vmbo naar het mbo, een mogelijkheid die nader onderzoek verdient. Twee derde van de voortijdig schoolverlaters komt uit het mbo. De hoogste aantallen komen uit de beroepsopleidende leerweg van niveau 2 en 4 en de beroepsbegeleidende leerweg van niveau 2. Elektro- en installatietechniek hebben relatief veel voortijdig schoolverlaters, evenals mode en textiel, handel en de mobiliteitsbranche. Het groene onderwijs heeft relatief weinig schoolverlaters, evenals zorg, welzijn en sport, bouw en infrastructuur en proces- en milieutechniek en laboratoriumtechniek. Roc's hebben op alle niveaus meer voortijdig schoolverlaters dan vakinstellingen, die op hun beurt weer meer voortijdig schoolverlaters hebben dan aoc's (zie verder hoofdstuk 14).

Signaleren en melden van verzuim en uitval

Vorig jaar constateerde de inspectie in het Onderwijsverslag dat scholen voor voortgezet onderwijs en bve-instellingen vaak tekortschieten in het melden van verzuim en voortijdig schoolverlaten aan leerplichtambtenaren, het RMC en de IB-Groep. Dat lag aan ingewikkelde regelgeving, maar ook aan het onderwijsveld zelf. De inspectie onderzocht vervolgens hoe scholen en instellingen verzuim registreren, hun gegevens ordenen en maatregelen nemen. Driekwart van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft een sluitend systeem. Dit geldt voor slechts een kwart van de onderzochte onderdelen van bve-instellingen. Niet altijd is duidelijk wie voor verdere stappen verantwoordelijk is (zie verder hoofdstuk 14).

Zorgleerlingen in het mbo

De inspectie onderzocht hoe acht locaties van vier instellingen omgaan met leerlingen uit het praktijkonderwijs, leerlingen die in het vmbo een lwoo-indicatie hadden en leerlingen met een leerlinggebonden budget ('rugzak'). De locaties hebben hun intake verlengd en geïntensiveerd, maar toch is de voorgeschiedenis van leerlingen niet altijd duidelijk. Dat ligt soms aan de vorige school, soms aan de instellingen zelf. Instellingen gebruiken de gegevens uit de intake maar mondjesmaat. De kwaliteit van handelingsplannen voor leerlingen met een rugzak wisselt sterk (zie verder hoofdstuk 12).

Onderwijstijd

Meer opleidingen halen de norm In 2006/2007 constateerde de inspectie dat 24 procent van de opleidingen in eerste instantie niet voldeed aan de vereiste onderwijstijd van 850 klokuren per leerjaar in het mbo. Na een periode waarin instellingen soms omvangrijke reparatiewerkzaamheden uitvoerden, voldeed nog 8 procent niet aan de eisen. In 2007/2008 bleek de onderwijstijd aanvankelijk onvoldoende op 9 procent van de onderzochte opleidingen. Na heronderzoek voldeed 4 procent nog niet aan de eisen. In vergelijking met het jaar ervoor is dus een aanzienlijke verbetering zichtbaar (zie verder hoofdstuk 17).

5.4 Transparante verantwoording

Jaarverslagen Instellingen leggen jaarlijks verantwoording af aan hun omgeving over de geleverde prestaties. Bekostigde instellingen doen dat in het jaarverslag volgens artikel 2.5.4 en niet-bekostigde instellingen in het verslag van werkzaamheden volgens artikel 1.4.1. lid 3 van de WEB. De inspectie vraagt de jaarverslagen al enige jaren op. De niet-bekostigde instellingen moesten hun verslag van werkzaamheden ook eerder aan de minister verstrekken, maar de inspectie heeft deze in 2008 voor het eerst onderzocht. Het ging hierbij om de verslagen over het kalenderjaar 2007.

Nieuwe wettelijke regels Bekostigde instellingen moeten per 1 januari 2008 de bepalingen over het jaarverslag van het Burgerlijk Wetboek en de daarop gebaseerde richtlijnen volgen. Over een aantal onderwerpen moeten instellingen zich ten minste verantwoorden. Hoewel dit voor het jaar 2007 nog niet gold, heeft de inspectie bekeken in hoeverre instellingen deze onderwerpen al in hun verslag over 2007 behandelden. Alle instellingen die in 2007 beroepsonderwijs of volwasseneneducatie verzorgden, hebben een publieke verantwoording in de vorm van een jaarlijks verslag openbaar gemaakt.

Inhouden De meeste instellingen (80 procent) beschrijven hun doelstelling, missie en kernwaarden duidelijk. Dat geldt ook voor kernactiviteiten (72 procent), de interne organisatiestructuur (80 procent) en onderwijsinhoudelijke, financiële en organisatorische ontwikkelingen (77 procent). De juridische structuur van instellingen komt minder voor in de jaarverslagen (45 procent meldt dit niet), evenals verwachte ontwikkelingen (35 procent niet), voornaamste risico's en onzekerheden (52 procent niet) en analyse van financiële en niet-financiële prestatie-indicatoren (51 procent niet). De verplichte onderwerpen voor 2008, waarover instellingen dus pas in 2009 hoeven te rapporteren, zijn in 2007 al in een behoorlijk deel van de jaarverslagen te vinden.

Verantwoording niet overal transparant De bekostigde instellingen verantwoorden zich echter nog niet helder over geleverde onderwijsprestaties, hoewel dat al sinds de invoering van de WEB volgens artikel 1.3.6 verplicht is. De inspectie ging na of de instellingen zich verantwoorden voor prestaties op het niveau van organisatorische onderdelen van instellingen die in het maatschappelijk verkeer herkenbaar zijn. Ruim een derde van de instellingen slaagt daar niet in, bijna twee derde matig of goed. De pijlers van de kwaliteitszorg (doelen stellen, evalueren en verbeteren) komen slechts bij 40 procent van de instellingen terug.

Jaarverslagen niet bekostigd onderwijs Bij niet-bekostigde instellingen is het beeld positiever. Ook al deze instellingen dienden een verslag van werkzaamheden bij de minister in. Van deze instellingen geeft 91 procent informatie over de opbrengsten: de gediplomeerde en ongediplomeerde uitstroom. Ruim de helft (54 procent) heeft die resultaten geconfronteerd met doelstellingen en 23 procent vermeldt ook welke verbeteringen zijn voorgenomen dan wel doorgevoerd. Meestal zijn wel doelstellingen geformuleerd, maar de mate waarin zij zijn bereikt, is minder duidelijk weergegeven

en nog minder welke verbetermaatregelen zijn voorgenomen. Instellingen presenteren alleen bij opbrengsten juist vaker resultaten dan vooraf gestelde doelen.

Bruikbaarheid voor extern toezicht kan beter De inspectie wil haar toezicht richten op die instellingen en onderdelen waar de kwaliteit van het onderwijs risico's dreigt te lopen. Daarbij wil zij zich zo veel mogelijk baseren op de publieke verantwoording van instellingen. De jaarverslagen moeten daarvoor concrete informatie leveren over herkenbare organisatorische onderdelen. De bruikbaarheid van jaarverslagen van bekostigde instellingen voor het externe toezicht is beperkt door de nog te weinig precieze gegevens: de inspectie kon slechts een derde van de jaarverslagen gebruiken bij de risicoanalyse. Bij de niet-bekostigde instellingen is daarentegen bijna driekwart matig of goed bruikbaar voor de risicoanalyse. Het verschil is mogelijk toe te schrijven aan de kleine schaalgrootte van de niet-bekostigde instellingen, waardoor ze informatie eenvoudiger kunnen leveren of presenteren.

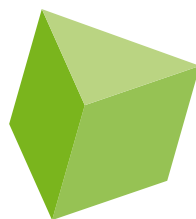
5.5 Nabeschouwing

Uitdagingen en verbeteringen De inspectie meldde in het vorige Onderwijsverslag dat de bve-sector voor een groot aantal uitdagingen staat. Het gaat daarbij om het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, de invoering van competentiegericht onderwijs en het opvangen van de gevolgen van de Wet inburgering. Tegen die achtergrond moesten de knelpunten in de kwaliteit van het onderwijs die de inspectie toen signaleerde gezien worden. Dit jaar zijn op onderdelen verbeteringen zichtbaar. Zo voldoen steeds meer opleidingen aan de minimale onderwijstijd, mede dankzij een verscherpt handhavingsbeleid. Ook ziet de inspectie dat instellingen veel doen om onder meer de examinering, het melden van verzuim en uitval en de zorg voor risicogroepen te verbeteren.

Zorgen Niettemin zijn ook nu de nodige zorgpunten te melden. De onderwijskwaliteit is bij een deel van de onderdelen van instellingen onder de maat en de examinering voldoet bij een op de vijf opleidingen niet aan de eisen. Er zijn maar weinig instellingen waar alles in orde is. Instellingen melden langdurig verzuim en voortijdig schoolverlaten onvoldoende. De opvang en begeleiding van nieuwe, risicovolle groepen deelnemers laat tekorten zien. De jaarlijkse verantwoording in jaarverslagen lost de belofte van volledige transparantie onvoldoende in. En de 'kleine kwaliteit', zoals de behandeling van klachten van deelnemers en ouders, schiet er bij te veel instellingen bij in. Tegelijkertijd nemen de knelpunten in de financiële positie van instellingen toe (zie hoofdstuk 16).

De veelheid aan uitdagingen waar de sector zich voor gesteld ziet, is onverminderd groot. Het daarmee verbonden trage tempo van verbetering baart de inspectie zorgen.

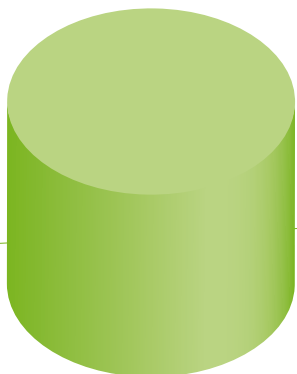




HOOFDSTUK 6

HOGER ONDERWIJS

6.1	Prestaties van het stelsel	125
6.2	Feiten en cijfers	127
6.3	Kwaliteit van het stelsel	127
6.4	Toegankelijkheid van het stelsel	132
6.5	Gerealiseerd niveau	136



6 Hoger onderwijs

Samenvatting

Groei en kwaliteit In 2007/2008 groeide het aantal studenten in het bekostigd hoger onderwijs met 2,8 procent. Na enkele slechte jaren ligt de groei in de bètasector weer dicht bij dit gemiddelde percentage. Het merendeel van de ruim drieduizend opleidingen in het hoger onderwijs is inmiddels geaccrediteerd en voldoet aan de voorwaarden voor basiskwaliteit. Er zijn echter nauwelijks opleidingen die excelleren of zich profileren.

Aangewezen onderwijs Ook in het aangewezen onderwijs voldoen de geaccrediteerde opleidingen aan de basiskwaliteit. Sinds de introductie van accreditatie is het aantal opleidingen in het aangewezen onderwijs sterk afgenomen. De studieduur is vaak korter in het aangewezen onderwijs, maar de onderbouwing voor de haalbaarheid daarvan ontbreekt nogal eens in accreditierapportages.

Allochtone studenten De instroom van allochtone studenten in het hoger onderwijs neemt toe, maar hun aandeel staat nog altijd niet in verhouding tot het aandeel allochtonen in de Nederlandse samenleving. Allochtone studenten vallen vaker uit na het eerste studiejaar en ook later in de studie is hun uitval hoger dan die van autochtone studenten. Allochtone studenten switchen vaker van opleiding en behalen een lager diplomarendement. Een positief studieklimaat, hoge verwachtingen en sociale en academische binding beïnvloeden het studiesucces van allochtone studenten positief. Opleidingen moeten een beleid voeren dat verschillen tussen studenten onderkent.

Bewaken van het gerealiseerde niveau Onderzoek onder afgestudeerden maakt duidelijk dat een op de zes vindt dat de opleiding meer diepgang had mogen hebben. Ook vinden veel afgestudeerden de opleiding achteraf te gemakkelijk en te weinig uitdagend. De kwaliteitsbewaking van examens in het hoger onderwijs is in handen van examencommissies, die in de toekomst een grotere rol gaan spelen. Momenteel zijn veel commissies daar echter nog onvoldoende voor toegerust. In het hoger onderwijs heeft het bindend studieadvies een hoge vlucht genomen, vooral in het hbo: 98 procent van de hbo-opleidingen zet het in, tegenover 43 procent van de wo-opleidingen.

Bewaken van betrouwbaarheid van diploma's Er is een groeiende internationale markt voor diploma's en getuigschriften van instellingen. Sommige instellingen claimen ten onrechte dat ze door de overheid erkend zijn en werven op die gronden studenten. Via internet bieden instellingen diploma's te koop aan waar geen serieus onderwijs aan ten grondslag ligt. Ook in Nederland komt het voor dat mensen zich op basis van een nagemaakt diploma inschrijven in het hoger

onderwijs, maar het is niet duidelijk op welke schaal dit gebeurt. Internationaal neemt de aandacht voor deze problematiek toe. De inspectie vindt dat het opzetten van een diplomaregister een hoge prioriteit moet krijgen.

6.1 Prestaties van het stelsel

Tien jaar na 'Bologna' Het Nederlands hoger onderwijs staat er, tien jaar na 'Bologna', goed voor. De bachelor-masterstructuur is bijna helemaal ingevoerd en vrijwel alle opleidingen hebben het accreditatieproces een keer doorlopen. Alle door de overheid erkende geregistreerde opleidingen voldoen aan eisen voor basiskwaliteit. Een vergelijking in internationaal perspectief toont aan dat Nederlandse bachelors en masters op voldoende hoog niveau staan (Vossensteyn & Westerheijden, 2008). Vermeldenswaardig is verder dat de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) als één van de eerste Europese kwaliteitszorgorganisaties is opgenomen in het onafhankelijke Europese register van kwaliteitsagentschappen. De inspectie onderschrijft het belang van deze ontwikkeling: niet alleen het onderwijs, ook de kwaliteitszorg moet aan hoge eisen voldoen.

Grenzen aan de groei? De deelname aan het hoger onderwijs is de afgelopen jaren sterk gestegen, van rond de 450 duizend studenten in 1995/1996 tot zo'n 580 duizend in 2007/2008 (CBS, 2008). Deze ontwikkeling past in het vergroten van de toegankelijkheid van het stelsel. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, 2008) wijst echter op het gevaar van niveaudaling en diploma-inflatie. Ook de HBO-raad (2009) signaleert een spanning tussen volume en kwaliteit en vraagt zich af hoe hogescholen steeds meer studenten kunnen opleiden, terwijl ze tegelijkertijd inhoud moeten geven aan de maatschappelijke wens om het onderwijsniveau te verhogen. De inspectie benadrukt het belang van goed opgeleide vakmensen, waarbij de kwaliteit en het niveau van het onderwijs wel gewaarborgd moeten blijven.

Weinig excellentie Er zijn nauwelijks opleidingen die excelleren of zich profileren. De inspectie is van mening dat instellingen op dit punt weinig vooruitgang boeken. De diepgang en uitdagendheid van hbo-opleidingen in het algemeen en de lerarenopleidingen in het bijzonder laten te wensen over (ROA, 2008). De inspectie intensiveert haar toezicht de komende jaren op deze punten. Wat het aangewezen onderwijs betreft, constateert de inspectie dat het aantal erkende opleidingen sinds de invoering van het accreditatiestelsel fors is gedaald. Soms blijkt accreditatie te duur of volstaat erkenning door de branche. Dit is een opmerkelijke ontwikkeling, die nader onderzoek verdient.

Hoge uitval Ook het waarborgen van de toegankelijkheid van het stelsel vraagt flinke inspanningen. Zo zijn de uitvalpercentages in het hoger onderwijs nog steeds te hoog. In een vergelijking met negentien OECD-landen staat Nederland op de negende plaats

(OECD, 2008). Dit moet beter. De meerjarenafspraken van het ministerie van OCW met de VSNU en de HBO-raad bieden hiervoor een goed kader. De inspectie gaat de uitvoering van deze afspraken evalueren.

In 2008 heeft de inspectie instroom, uitval, switchgedrag en rendement van studenten in kaart gebracht, zowel ho-breed als voor niet-westerse allochtone studenten. Ook onderzocht de inspectie welke maatregelen instellingen treffen om studenten beter te laten presteren. Een belangrijke indicator voor studiesucces is intensieve studiebegeleiding voor alle studenten. Kern van het succes van instellingen met goed presterende allochtonen is dat deze instellingen veel generieke maatregelen nemen, die voor alle studenten relevant zijn, en er vervolgens in slagen deze maatregelen te vertalen naar de behoeften van deze specifieke groep allochtonen. De inspectie is van mening dat deze aanpak navolging verdient.

Bindend studieadvies In het najaar van 2008 is de inspectie gestart met een onderzoek naar de werking van het bindend studieadvies. Een kwantitatieve analyse laat zien dat het bindend studieadvies met name in het hbo breed is ingevoerd: 98 procent van alle hbo-opleidingen zet het bindend studieadvies in, tegenover 43 procent van de wo-opleidingen. Naar schatting werd in het studiejaar 2007/2008 in het hbo ruim 14.000 keer een bindend studieadvies toegekend, in het wo ruim 3.900 keer. In het studiejaar 2005/2006 waren deze aantallen respectievelijk circa 13.000 en 4.400. De inspectie kijkt hoe procedures rond het bindend studieadvies in de praktijk worden toegepast. De inspectie besteedt daarbij niet alleen aandacht aan de naleving van wettelijke voorschriften, maar vormt zich ook een oordeel over de vraag of de oriënterende, selecterende en verwijzende functie van de propedeuse door het bindend studieadvies adequaat wordt ingevuld.

Bewaken van het gerealiseerde niveau Wat de bewaking van het gerealiseerde niveau betreft, ondersteunt de inspectie de versterking van examencommissies zoals het wetsvoorstel 'Versterking besturing' die voorstelt. Onderzoek naar de kwaliteit van examencommissies maakt duidelijk dat een groot deel nog onvoldoende is toegerust voor deze nieuwe rol. Ook als het gaat om de betrouwbaarheid van diploma's blijft waakzaamheid geboden. De inspectie komt regelmatig particuliere instellingen tegen die de indruk wekken dat de overheid hun diploma's erkent. Ook het omgekeerde komt steeds vaker voor: sollicitanten of studenten melden zich met diploma's, die zijn nagemaakt of gekocht bij een 'diploma mill'. Diploma mills houden zich bezig met de verkoop van diploma's en academische graden. Het belangrijkste kenmerk van diploma mills is dat ze diploma's verkopen zonder dat daar onderwijs van betekenis aan ten grondslag ligt. De betreffende instellingen zijn niet erkend en vallen buiten het reguliere toezicht. In Nederland zijn de IB-Groep en Nuffic samen actief bij het bestrijden van de diploma mills. Op internationale fora krijgt dit fenomeen steeds meer aandacht. De inspectie is van mening dat het aangekondigde diplomaregister hoge prioriteit verdient.

6.2 Feiten en cijfers

Bekostigd onderwijs Het bekostigde hoger onderwijs omvat 41 hogescholen en 14 universiteiten. Hieronder vallen ook de Open Universiteit en de Wageningen Universiteit (LNV). Het aantal bachelor- en masteropleidingen in het bekostigd hoger onderwijs bedraagt ruim 2.500. Daarnaast zijn er nog 407 opleidingen 'oude stijl' en 55 tweejarige programma's (zie bijlage I).

Aangewezen onderwijs Het aangewezen hoger onderwijs bestaat uit zes instellingen die universitaire opleidingen aanbieden en 52 die hbo-opleidingen verzorgen. Gezamenlijk bieden zij 276 opleidingen aan (zie bijlage I). Het aantal opleidingen aan aangewezen instellingen is sterk verminderd: vorig jaar waren er nog 340 (NVAO, 2008). Dit is het gevolg van een opschoningsactie van het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO). Niet actieve, maar voorheen wel geregistreerde opleidingen zijn in overleg met de betreffende instellingen uit het register geschrapt. Daarnaast zijn er ook opleidingen die afzien van accreditatie.

Studentenaantallen In het studiejaar 2007/2008 stonden in het bekostigd onderwijs bijna 578.000 studenten ingeschreven; 2,8 procent meer dan het jaar ervoor. Dit groeipercentage benadert de gemiddelde groei van de afgelopen tien jaar, die 3 procent bedraagt. Net als vorig jaar is 64 procent van de studenten in het hbo ingeschreven en 36 procent in het wo. Figuur 6.2a laat de verdeling zien van het aantal studenten in 2007/2008 en het jaar daarvoor, naar sectoren.

Verschillen tussen sectoren In het hbo heeft economie met 36 procent de meeste studenten. Deze sector blijft bovendien groeien. In 2007/2008 steeg het studenten-aantal met 5 procent ten opzichte van het jaar ervoor. Landbouw is, met iets meer dan 2 procent van alle studenten, de kleinste sector.

In het wo heeft de sector gedrag en maatschappij de meeste studenten, namelijk 21 procent. 15 procent van de studenten heeft voor economie en taal en cultuur gekozen. Landbouw is ook in het wo met 2 procent de kleinste sector. De sector natuur had afgelopen jaar met 6 procent de grootste groei. Na een aantal slechte jaren is de deelname ook bij techniek weer redelijk; voor de bètasector in totaal ligt de groei dicht bij het gemiddelde (3,4 procent).

Figuur 6.2a Percentage ingeschreven studenten in hbo en wo, naar sector



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

6.3 Kwaliteit van het stelsel

Accreditatie De NVAO heeft de taak opleidingen te accrediteren. Van de ruim drieduizend opleidingen in het hoger onderwijs, bekostigd en niet-bekostigd, zijn inmiddels meer dan 2.500 opleidingen geaccrediteerd. Dat betekent dat zij voldoen aan de eisen voor basiskwaliteit. Deze worden bepaald aan de hand van zes onderwerpen (doelstellingen, programma, personeelsbeleid, voorzieningen, kwaliteitszorg en resultaten).

In de periode van september 2007 tot september 2008 heeft de NVAO in totaal 888 opleidingen geaccrediteerd (stand van zaken oktober 2008); 175 hbo-opleidingen (165 bachelor, 10 master) en 713 wo-opleidingen (287 bachelor, 426 master). Aan twee opleidingen is accreditatie onthouden.

De accreditatie van opleidingen geldt zes jaar. Dit betekent dat per januari 2010 alle opleidingen in Nederland het accreditatieproces hebben doorlopen. Dat vormde in 2007 de aanleiding om het huidige stelsel nog eens tegen het licht te houden en een ontwerp te maken voor het accreditatiestelsel in zijn tweede fase. Vooruitlopend op nieuwe wetgeving onderzoekt de NVAO door middel van een pilot hoe het nieuwe systeem in de praktijk werkt. De inspectie evalueert op verzoek van de NVAO deze pilots en rapporteert daarover in 2009.

Oordelen van studenten Onlangs is door CHOICE de tevredenheid van studenten over aspecten van kwaliteit, of het gebrek daaraan, over de laatste tien jaar in kaart gebracht (Steenkamp, Timmers, Van Schilt, Heim & De Goede, 2008). Het oordeel van studenten over de kwaliteit is in die periode nauwelijks aan schommelingen onderhevig. Wel zijn studenten aan universiteiten over het algemeen iets positiever gestemd over hun onderwijs dan die aan hogescholen. Dat verschil neemt de laatste jaren toe. Hbo-studenten zijn steeds minder te spreken over de 'kleine kwaliteit', zoals praktische organisatie, roosters en mediatheek. Over de inhoud van het programma en de studeerbaarheid zijn zij relatief tevreden. Wo-studenten zijn tevreden over de faciliteiten en ze hebben waardering voor onderwijsinhoud en docenten. Ze zijn minder tevreden over de studeerbaarheid. Het gaat hier om gegevens over 1996 tot en met 2005, maar sindsdien is het oordeel van studenten nauwelijks gewijzigd.

Excelleren Opleidingen in het hoger onderwijs kunnen zich profileren door een bijzonder kenmerk te laten beoordelen of door bijzondere kwaliteit te laten vaststellen bij het accreditatieproces. Een bijzonder kenmerk is toegekend aan vijf opleidingen (NVAO, 2008) op verschillende terreinen, zoals duurzame ontwikkeling en internationale oriëntatie. Vier opleidingen beschikken over bijzondere kwaliteit, alle ten minste op de kwaliteitsaspecten gerealiseerd niveau en rendement. De aansporing van de OECD (OECD, 2007b) aan het Nederlandse hoger onderwijs zich meer te profileren en naar een grotere diversiteit te streven, heeft in de praktijk nog niet veel weerklank gevonden. Het hoger onderwijs is in het algemeen van goede kwaliteit, maar niet meer dan dat.

Wel is er maatschappelijk steeds meer behoefte aan excelleren en profileren. Mede onder invloed van de Commissie Ruim Baan, die de mogelijkheden van selectie aan de poort onderzocht, heeft excellentie een bredere betekenis gekregen. Dit begrip omvat nu ook differentiatie en matching (de juiste student op de juiste opleiding). Dat heeft de vorm gekregen van honours programs, university colleges (inmiddels vier), junior colleges en pre-universities. Het onderwijs daar kenmerkt zich door kleinschaligheid en is intensief en interactief. Inmiddels is het Sirius-project van start gegaan, waarin opleidingen die zich richten op excellentie extra financiën van de overheid krijgen.

Kwaliteit van opleidingen aan aangewezen instellingen

Aanwijzing De Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW) biedt instellingen de mogelijkheid te worden aangewezen. Aanwijzing is een formele erkenning door de minister van OCW, waardoor getuigschriften civiel effect verkrijgen. Aangewezen instellingen krijgen geen bekostiging van de overheid. Opleidingen van aangewezen instellingen moeten aan dezelfde regels voldoen over de organisatie, de zorg voor kwaliteit en de accreditatie als opleidingen in het bekostigd onderwijs. Artikel 1.18 van de WHW stelt: 'Het instellingsbestuur draagt er zorg voor dat, zoveel mogelijk in samenwerking met andere instellingen, wordt voorzien in een regelmatige beoordeling, mede door onafhankelijke deskundigen, van de kwaliteit van de werkzaamheden van de instelling. (...). Voor zover die beoordeling mede geschiedt door onafhankelijke deskundigen, zijn de uitkomsten daarvan openbaar'.

Minder opleidingen Sinds de invoering van het accreditatiestelsel in 2003 is het aantal opleidingen aan aangewezen instellingen fors gedaald. Op basis van het CROHO had de NVAO in 2008 ongeveer 250 aanvragen verwacht (tabel 6.3a), maar uiteindelijk zijn enkele tientallen aangewezen hbo-opleidingen beoordeeld. De oorzaken voor de reductie zijn divers. Voor een aantal (kleine) aangewezen instellingen is het financieel niet haalbaar om de opleidingen te laten accrediteren. Andere opleidingen hebben ervoor gekozen om niet erkend te worden door accreditatie, maar om brancheorganisatie te blijven en door de branche erkende diploma's verzorgen.

Het aantal aanvragen en afgehandelde accreditatieaanvragen van aangewezen instellingen over de jaren 2004-2007 is vergeleken met het bekostigd onderwijs erg laag, los van het feit dat er minder aangewezen opleidingen zijn: alle 276 aangewezen opleidingen zouden eind 2009 geaccrediteerd moeten zijn (tabel 6.3a).

Kwaliteit De inspectie heeft accreditatiebesluiten en beoordelingsrapporten, die openbaar zijn, gebruikt om sterke en zwakke punten van hbo-bacheloropleidingen in de aangewezen sector te onderzoeken. Daarbij is uitgegaan van belangrijke aspecten uit het NVAO-accreditatiekader, namelijk studieduur/studielast, beoordeling en toetsing, gerealiseerd niveau en kwaliteit van het personeel. De rapportages leveren geen uitgesproken beeld op van het aangewezen onderwijs, afgezien van het feit dat opleidingen aan de basiskwaliteit voldoen. De inspectie heeft al vaker opgemerkt dat de accreditatierapportages onderlinge verschillen tussen opleidingen niet in beeld brengen. Dat ligt niet aan de werkwijze van de NVAO, maar aan het gegeven dat het

Tabel 6.3a Overzicht accreditaties in het bekostigd en het aangewezen onderwijs van 2005 tot en met 2007

2005	Afgehandeld	Positief	Terug- getrokken	Negatief	Rapport afgekeurd
Bekostigd	331	317	10	1	3
Aangewezen	40	31	4	1	4
2006					
Bekostigd	303	297	2	1	3
Aangewezen	33	23	6	2	2
2007					
Bekostigd	495	490	1	4	0
Aangewezen	28	24	1	2	1

Bron: NVAO 2005, 2006 en 2007

accreditatiestelsel gericht is op het vaststellen van de basiskwaliteit van opleidingen en niet op het zichtbaar maken van onderlinge verschillen.

Studieduur/studielast Volgens de accreditatierapporten voldoen alle beoordeelde opleidingen aan het criterium van 240 ECTS. Veel deeltijdopleidingen en afstandsopleidingen duren drie in plaats van de formele vier jaar. Dat de opleidingen ondanks de kortere studieduur het vereiste niveau bieden, beargumenteert het aangewezen onderwijs als volgt. Ten eerste worden meer weken per jaar benut. Ten tweede is de werksituatie bij veel opleidingen een belangrijk onderdeel van het leerproces: het zogenaamde ‘concurrency beginsel’. Dit houdt in dat opleidingen tijd winnen, doordat het geleerde meteen in praktijk kan worden gebracht. Studenten moeten daarom tijdens de opleiding werken in een voor de opleiding relevante omgeving, waar zij ook praktijkopdrachten uitvoeren en hiervoor studiepunten krijgen. In de accreditatierapportages ontbreekt vaak de feitelijke onderbouwing voor de haalbaarheid van deze studieverkorting.

Beoordeling en toetsing Bij beoordeling en toetsing gaat het er om of een opleiding door toetsen en examens adequaat toetst of studenten de leerdoelen van het programma hebben gehaald. Veel rapporten besteden vooral aandacht aan het inhoudelijke niveau van de toetsing, dat in orde is. De betrouwbaarheid van toetsingsprocedures, bijvoorbeeld de vraag of een opleiding met meerdere beoordelaars werkt, krijgt vaak minder aandacht.

Niveau Relatief veel bacheloropleidingen hadden tijdens de visitatie en accreditatie nog geen eindschrijftes. Het gerealiseerde niveau is een essentieel facet van het accreditatiekader: het doel van een opleiding is immers studenten te begeleiden naar het niveau waarmee ze de arbeidsmarkt kunnen betreden. Daarom is het jammer dat juist op dit punt weinig feitelijke informatie in de vorm van afstudeerwerk beschikbaar was.

Kwaliteit personeel De kwaliteit van personeel is een belangrijke indicator voor de kwaliteit van het onderwijs. Het personeel moet een goede en stevige relatie hebben met de beroepspraktijk. Daarnaast moet er voldoende en gekwalificeerd personeel zijn. Het aangewezen onderwijs selecteert nieuw personeel vaak op basis van werkkring en werkervaring. Uit de accreditatierapportages blijkt dan ook dat de relatie van docenten met de beroepspraktijk een sterk punt is. Onderwijskundige kwaliteiten krijgen echter minder nadruk. De vermelding van het opleidingsniveau van docenten is in de rapporten nog geen gewoonte. De inspectie vindt dat dit wel zou moeten gebeuren.

De inspectie doet in 2009 verder onderzoek naar de kwaliteit van het aangewezen onderwijs.

6.4 Toegankelijkheid van het stelsel

Nederland beschouwt de toegankelijkheid van het hoger onderwijs als een groot goed: iedereen die over capaciteiten beschikt om een opleiding te volgen, zou dat ook moeten doen. Het Nederlandse hoger onderwijs is inderdaad zeer toegankelijk, volgens een onderzoek van Eurostudent (Orr, Schnitzer & Frackmann, 2008) waarvoor in 23 landen gegevens zijn verzameld. Dit onderzoek onderbouwt toegankelijkheid vanuit sociaal-economische kenmerken, zoals het opleidingsniveau van de vader. Nederland scoort samen met Finland hoog als het gaat om een goede afspiegeling van de bevolking onder studenten: er zijn relatief veel studenten met een laag opgeleide vader.

Belemmeringen Toch zijn er groepen die hun talenten nog niet volledig kunnen benutten: 6 tot 8 procent van alle ho-studenten ondervindt hinder bij het studeren vanwege een handicap, chronische ziekte of een andere beperking. Ook vallen studenten met een beperking vaker uit dan andere studenten en lopen ze vaker vertraging op tijdens hun studie. De participatie in het ho van studenten met een functiebeperking is zowel van belang voor henzelf als voor de samenleving. In vervolg op eerder onderzoek in 2004 gaat de inspectie in 2009 na of het beleid van instellingen voor deze groep toereikend is.

Onbenut talent Allochtone jongeren nemen in verhouding nog onvoldoende deel aan het ho en ook bij hen blijft talent onbenut. Daarom heeft de inspectie de deelname van Nederlandse studenten van niet-westerse (hierna: allochtone) afkomst

Figuur 6.4a Percentage instroom allochtone studenten ten opzichte van de totale instroom in hbo en wo per jaar, voor de periode 1997-2007



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

opnieuw onderzocht. Een hogere studiedeelname van deze groep kan het aantal hoger opgeleiden vergroten.

Lage instroom Het aantal allochtone studenten in het hoger onderwijs groeit, maar de laatste jaren minder hard dan daarvoor (zie figuur 6.4a).

Het aandeel van de allochtone studenten staat echter nog niet in verhouding tot het aandeel allochtonen in de Nederlandse samenleving. Die achterstand is structureel: ondanks de groei blijft het aandeel allochtone studenten elk jaar zo'n 4 procent achter bij demografische ontwikkelingen.

Doorstroom Een analyse van de overgang van havo, vwo en mbo naar het hoger onderwijs maakt duidelijk dat allochtone leerlingen, vaker dan autochtonen, kiezen voor een vervolg in het hoger onderwijs. Dit verschil is het grootst bij mbo-leerlingen: 42 procent van de autochtone en 52 procent van de allochtone mbo-leerlingen gaat na het behalen van een diploma direct door met een hbo-opleiding. Als de instroom vanuit het eerste jaar in het wo bekeken wordt, blijkt dat allochtone studenten vaker

binnenkomen via een 'niet-koninklijke' route, bijvoorbeeld met een colloquium doctum, een hbo-propedeuse of een bachelordiploma. In het hbo hebben allochtone studenten vaker een mbo-vooropleiding dan autochtone studenten en ze hebben minder vaak een havo-diploma.

Uitval De uitval onder allochtone studenten is, net als bij autochtone studenten, het hoogst in het eerste studiejaar. Gemiddeld over meerdere cohorten ligt het uitvalpercentage van alle studenten na één jaar op zo'n 15 procent in het hbo en 7 procent in het wo. Na twee jaar is zowel in het hbo als in het wo het verschil tussen de autochtone en allochtone studenten uitgegroeid tot ongeveer 5 procent.

Allochtone studenten vallen opvallend vaker ook in latere studiejaar nog uit. Een verklaring kan zijn dat ze vaker via een 'niet-koninklijke' route instromen. Die aansluiting is niet optimaal: vooral de grote groep allochtone studenten met een mbo-diploma heeft minder theoretische basis en soms deficiënties. Voor deze studenten is verbetering van de aansluiting belangrijk. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van het mbo en het hbo.

Switchgedrag Ook aandacht voor studie- en beroepskeuze is extra van belang voor allochtone studenten. Ongeveer een vijfde van alle eerstejaarsstudenten in hbo en wo is na één studiejaar veranderd van instelling of opleiding. Het percentage studenten dat switcht neemt jaarlijks toe. In het hbo is het switchgedrag van allochtone studenten na één jaar bijna 6 procent hoger dan dat van de autochtone studenten. In het wo bestaat daarentegen nauwelijks verschil in switchgedrag tussen autochtone en allochtone studenten. Ho-instellingen kunnen bijdragen aan een goede doorstroom vanuit het toeleverend onderwijs door (vroeg) voorlichting, proefstuderen en verbetering van de aansluiting tussen mbo-hbo en hbo-wo.

Diplomarendement Gemeten na de nominale studieduur plus één jaar is het diplomarendement van allochtone studenten 20 procent lager in het hbo (met een gemiddelde score van 60 procent) en 12 procent lager in het wo (met een gemiddelde score van 45 procent). Hoewel het diplomarendement van allochtone studenten de afgelopen jaren licht is gestegen, blijft het verschil met autochtone studenten in hbo en wo groot. Ook de propedeuserendementen zijn in het hbo (70 procent) en het wo (75 procent) gemiddeld 10 procentpunten lager.

Maatregelen om het studiesucces van allochtonen te vergroten

Beleid De inspectie is in 2008 bij zeventien opleidingen met positieve rendements- en uitvalcijfers voor allochtone studenten nagegaan welk beleid ze voeren. Vrijwel geen enkele opleiding slaagt erin de kloof tussen autochtoon en allochtoon studiesucces op alle punten te dichten. De opleidingen nemen veel generieke maatregelen, maar houden wel rekening met het belang van hun allochtone studenten. Verschillende onderzoeken (Tinto, 1993; Severiens, Wolff & Rezai, 2006) hebben duidelijk gemaakt welke factoren het studiesucces van allochtone studenten beïnvloeden: een positief studieklimaat, hoge verwachtingen en sociale en academische binding. De opleidingen onderstrepen het belang van deze factoren.

Sturen op cijfers Het merendeel van de onderzochte opleidingen beschikt niet over cijfers per doelgroep, al zijn ze meestal wel beschikbaar op een hoger niveau in de organisatie. Opleidingen meten (vrijwel) niet naar doelgroep en formuleren vaak alleen algemene streefcijfers. Dit bevestigt eerdere onderzoeksresultaten van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2007a). Kennis van de studentenpopulatie is echter nodig om goed in te kunnen spelen op verschillen in achtergrond. Informatie over studentkenmerken (zoals sekse, vooropleiding, leeftijd en etnische achtergrond) gekoppeld aan studievoortgangsgegevens en studentenoordelen over het onderwijs geven beleidsinformatie die het mogelijk maakt om 'het probleem aan te pakken waar het zich voordoet'. Ook is het van belang de effecten van beleid te monitoren. Sommige instellingen experimenteren met effectmetingen door beleidsmaatregelen in verband te brengen met studievoortgang en studenttevredenheid. De inspectie vindt dat het gericht meten van de effecten van beleid, gekoppeld aan kennis van de studentenpopulatie, een vanzelfsprekend onderdeel zou moeten uitmaken van de kwaliteitszorg van opleidingen.

Algemeen en specifiek Eerder bleek al dat slechts 7 procent van de wo-opleidingen en 17 procent van de hbo-opleidingen gericht beleid voeren voor allochtone studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2007a). Veel opleidingen willen geen apart beleid, omdat zij bang zijn voor stigmatisering. Het is echter onterecht om vanuit die reden af te zien van beleid: het is heel goed mogelijk om in te spelen op de behoeften van een groep of van individuele studenten zonder hen apart te zetten. De zeventien opleidingen met positieve rendements- en uitvalcijfers noemden voorbeelden van maatregelen die betrekking hebben op alle studenten, maar in de uitwerking rekening houden met verschillen in achtergrond. Opleidingen benadrukken ook het belang van rolmodellen.

Gerichte keuzes In eerder onderzoek noemde een aantal opleidingen ook een ander argument om geen gericht beleid te voeren: omdat zij voldoende algemene voorzieningen kenden, was aparte actie niet nodig. De inspectie is het daar niet mee eens. De hardnekkige verschillen in deelname en rendement tussen allochtone en autochtone studenten vragen om meer. Het beleid van opleidingen moet gericht zijn op het bedienen van een diverse studentenpopulatie. Het is belangrijk dat studenten met verschillende achtergronden zich welkom voelen en waar nodig ondersteuning krijgen. Dat vraagt een goed inzicht in de verschillende wensen, behoeften en prestaties van studenten. Opleidingen kunnen deelname en prestaties van allochtone studenten bevorderen door gerichte keuzes in het rendementsbeleid en door in de uitvoering van het beleid rekening te houden met verschillen in achtergrond. Een open houding en multiculturele sensitiviteit bij docenten, begeleiders en management is daarvoor een randvoorwaarde. De komende jaren zal hier nog veel energie in moeten worden gestoken. Ook het ministerie van OCW vindt dit van belang. Daarom is de afgelopen jaren al €4,5 miljoen geïnvesteerd. Voor de komende jaren zijn eveneens afspraken gemaakt voor subsidiëring, om te beginnen met vijf hogescholen in de Randstad. In 2010 zal de inspectie onderzoek doen naar de besteding van deze gelden.

Rendement

Verbetering instroom Extra inspanningen van instellingen in het hoger onderwijs zijn nodig om het studiesucces van studenten te verhogen en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Dat instellingen en overheid het belang daarvan inzien, blijkt uit het in 2008 afgesloten convenant ('meerjarenafspraken') tussen de minister van OCW, de VSNU en de HBO-raad. De minister heeft toegezegd de niveaus voor rekenen/wiskunde en taal wettelijk te verankeren, ter verbetering van de kwaliteit van de instroom in het hoger onderwijs. Een kwetsbare groep in het wetenschappelijk onderwijs zijn de studenten met een hbo-propedeuse als vooropleiding.

Tegenvallend studiesucces Binnen twee jaar is een vijfde van de studenten, die voltijd studeren in het bekostigd onderwijs, van opleiding of instelling geswicht of er een jaar tussenuit geweest. Daarnaast is een op de vijf studenten gestopt met de opleiding in het hbo, hoewel een deel van hen opstroomt naar het wo. Ook in het wo stopt een vijfde van de studenten, maar daarvan stroomt vervolgens de helft af naar het hbo. Zij blijven dus voor het hoger onderwijs behouden (zie verder hoofdstuk 14).

Oorzaken Volgens Colleges van Bestuur en opleidingsvertegenwoordigers zijn een verkeerde studiekeuze, ontoereikende competenties en te weinig sociale binding met de opleiding en de docenten oorzaken van tegenvallend studiesucces. Voor een hoog rendement zijn een goede aansluiting op de vooropleiding nodig, matching, kleine groepen, efficiëntieprogramma's en persoonsgerichte studiebegeleiding in de propedeuse met een bindend studieadvies als sluitstuk (zie verder hoofdstuk 14).

6.5 Gerealiseerd niveau

Te lichte opleidingen Het hoger onderwijs is er op gericht dat studenten het beoogde niveau van hun studie, vastgelegd in de vorm van competenties en eindkwalificaties, realiseren. Als dat het geval is, hebben diploma's maatschappelijke waarde; de samenleving weet wat zij mag verwachten van afgestudeerden van hogescholen en universiteiten. Als dat niet het geval is en studenten met een diploma het hoger onderwijs verlaten zonder dat zij het beoogde niveau hebben bereikt, tast dat de waarde van diploma's aan.

Belangrijke graadmeter voor de waarde van de diploma's zijn meningen van het werkveld en alumni. Een deel van de alumni vindt hun opleiding achteraf te licht. Zulke opmerkingen komen ook van studenten zelf en van de NVAO. Een aantal hogescholen en universiteiten heeft daarom het onderwijs geïntensiveerd en biedt meer contacturen aan. Een andere manier om programma's beter af te stemmen op beoogde doelen is het bindend studieadvies, dat studenten dwingt serieus te werken.

De waarde van Nederlandse diploma's is nog steeds aan de maat, zeker als zulke maatregelen effect sorteren. Een bedreiging vormen aanbieders die via websites diploma's aanbieden waar geen serieuze prestatie tegenover staat, behalve een geldelijke bijdrage. Het is zaak dat overheid en werknemers alert zijn op valse diploma's; een waterdicht detectiesysteem bestaat niet.

Kwaliteit van examencommissies

Controle op eindniveau Onderzoek van de inspectie onder een representatieve steekproef van examencommissies laat zien dat alle commissies er van overtuigd zijn dat afgestudeerden aan de eindkwalificaties van de opleiding voldoen. Bijna alle commissies (90 procent) zegt hiervoor zelf garant te kunnen staan. Bij de resterende 10 procent 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 accreditatie.

Grotere rol voor commissies Eind 2008 is het wetsvoorstel 'Versterking besturing' naar de Tweede Kamer gestuurd (Wetstraject 31821). Dit voorstel beschrijft de rol van examencommissies scherper dan tot nu toe als 'het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad'. De inspectie ondersteunt de versterking van examencommissies en acht gezaghebbende commissies voor deze nieuwe rol onontbeerlijk. Momenteel verschillen commissies nog sterk en een groot deel is nog niet voldoende toegerust voor de nieuwe rol. De inspectie dringt er daarom op aan dat universiteiten en hogescholen, de NVAO en de brancheorganisaties initiatieven nemen om de gewenste versterking te bewerkstelligen. Over het functioneren van de huidige examencommissies is een paragraaf opgenomen in hoofdstuk 13.

Bindend studieadvies

Grote consequenties In augustus 2008 heeft de minister van OCW de inspectie gevraagd om de werking van het bindend studieadvies te onderzoeken. Het betreffende wetsartikel is sinds 1998 van kracht. Een bindend studieadvies is een negatief studieadvies. Het houdt in dat studenten voor het eind van de propedeutische fase horen dat ze de studie moeten staken wegens onvoldoende studieresultaten. Belangrijk element in de wet is dat studenten voorafgaand aan het bindend studieadvies een waarschuwing horen te krijgen, met daaraan verbonden de 'redelijke termijn waarbinnen de studieresultaten ten genoegen van dat bestuur moeten zijn verbeterd'. De studiepuntennorm die het instellingsbestuur hanteert, mag het bestuur zelf vaststellen. Deze norm kan dus per opleiding en per instelling verschillen. Een bindend studieadvies moet worden opgevolgd. De consequenties zijn groot: de student krijgt te maken met een nieuw toekomstperspectief en is een jaar studiefinanciering kwijt.

Klachten over toepassing bindend studieadvies Aanleiding voor het verzoek van de minister aan de inspectie was een persbericht van de Landelijke Studentenvakbond (LSVb) van 22 juli 2008 en daarop volgende kamervragen. In het bericht constateerde de LSVb een toename in het aantal klachten over het bindend studieadvies. Die gingen vooral over het gebrek aan communicatie en begeleiding. Bovendien bleken instellingen soms niet aan alle wettelijke eisen te voldoen. Zo zijn er studenten die hun studieadviseur nog nooit hebben gezien en houden instellingen onvoldoende rekening met studenten die een goede reden hebben voor vertraging. De inspectie laat onderzoeken hoe vaak negatieve bindende studieadviezen de afgelopen jaren

verstrekst zijn. Daartoe is een enquête uitgezet onder de 1.009 opleidingsmanagers van opleidingen die het bindend studieadvies toepassen. De respons bedraagt 78 procent. In 2009 onderzoekt de inspectie hoe de procedure rond het negatief bindend studieadvies verloopt.

Opleidingen met bindend studieadvies Momenteel werken 1.009 opleidingen, verspreid over veertig hogescholen en zeven universiteiten, met het bindend studieadvies. In het hbo is het bindend studieadvies veel gebruikelijker dan in het wo: 98 procent van de hbo-opleidingen zet het in, tegenover 43 procent van de wo-opleidingen. Praktisch altijd verstrekken opleidingen het bindend studieadvies op basis van een studiepunnennorm, vaak aangevuld met eisen over te halen vakken. In de meeste opleidingen bestaat het bindend studieadvies al enkele jaren. Gemiddeld ligt de studiepunnennorm in het hbo op 41 ECTS en in het wo op 38 ECTS.

Aantal bindende studieadviezen in 2008 De inspectie schat dat in het studiejaar 2007/2008 in het hbo aan 17 procent van de voltijd eerstejaars bachelorstudenten een bindend studieadvies werd verstrekt (ruim 14.000 keer) en in het wo aan 9 procent (ruim 3.900 keer). In het hbo is het percentage eerstejaars studenten dat met de opleiding moet stoppen na een bindend studieadvies het hoogst in de sectoren Onderwijs en Economie (gemiddeld 21 procent) en het laagst in de sector Taal & Cultuur (4 procent). In het wo is dat percentage het hoogst in de sector Recht (18 procent) en het laagst in de sector Gezondheidszorg (2 procent).

Trend Het aantal bindende studieadviezen steeg in het hbo van ruim 13.000 in 2005/2006 naar ruim 14.000 in 2007/2008. Dit is een procentuele stijging van 15 naar 17 procent van het totaal aantal eerstejaars voltijd bachelorstudenten. In het wo nam het geschatte aantal bindende studieadviezen af van ongeveer 4.400 in 2005/2006 naar ongeveer 3.900 in 2007/2008. Dat betekent een procentuele daling van 10 naar 9 procent van het totale aantal eerstejaars voltijd bachelorstudenten.

Hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt

Verbeterde positie Hier en daar wijzen signalen op een verslechterende arbeidsmarktpositie van schoolverlaters en afgestudeerden (Van Aalten & Smit, 2008). Volgens SEO Economisch Onderzoek (Berkhout & Van der Werf, 2008) is de arbeidsmarktpositie van afgestudeerde hoger opgeleiden van het studiejaar 2005/2006, ondervraagd in januari 2008, echter opnieuw verbeterd vergeleken met voorgaande jaren. Zowel hbo'ers als academici vinden aanzienlijk sneller een passende functie en de salarissen zijn voor beide groepen harder gestegen dan de inflatie. Daarnaast hebben veel meer alumni anderhalf jaar na afstuderen een vast contract in plaats van een tijdelijke verbintenis. De afname van het aantal zoekactiviteiten wijst ook op een sterk verbeterde arbeidsmarktpositie. Het is dan ook niet verrassend dat het vertrouwen in de kansen op de arbeidsmarkt op de lange termijn is gestegen. De bereidheid om voor een baan te verhuizen is vooral bij hbo'ers zeer sterk gedaald. Ook deze indicator wijst op een aantrekkelijk vertrouwen in de eigen kansen op de arbeidsmarkt. Het arbeidsmarktvertrouwen op de korte termijn is echter niet gestegen. Dat hangt volgens SEO mogelijk samen met de kredietcrisis.

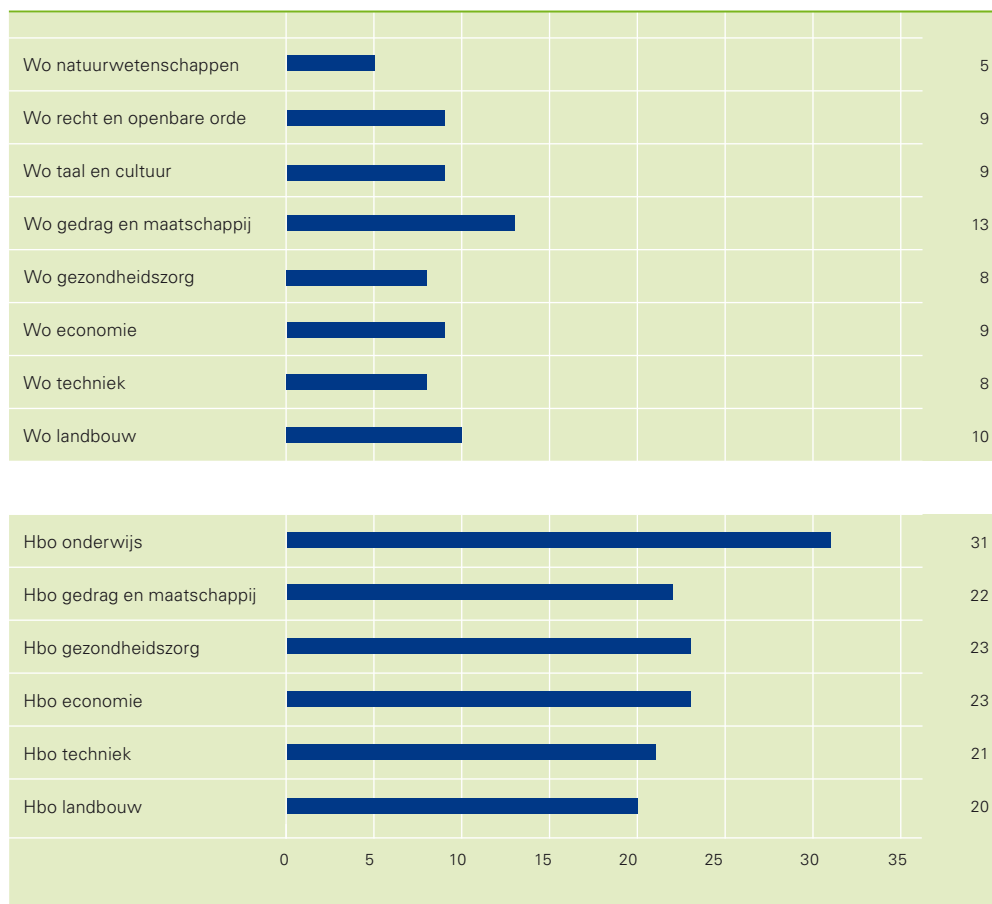
Tevredenheid vrij groot Op basis van onderzoek onder gediplomeerden van hetzelfde studiejaar concludeert ook het Researchcentrum Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) dat de gunstige economische situatie van 2008 zich weerspiegelt in de lage werkloosheidscijfers onder gediplomeerde schoolverlaters in het algemeen en onder hoger opgeleiden in het bijzonder (ROA, 2008). Het ROA onderzocht ook de mening over het onderwijs van gediplomeerden in relatie tot hun eerste ervaringen op de arbeidsmarkt. Het percentage dat de opleiding een goede basis vindt om te starten op de arbeidsmarkt varieert van 25 tot 60 procent, afhankelijk van het onderwijsniveau. Een langeretermijndoelstelling van het onderwijs betreft de vraag of de opleiding een goede basis vormt voor het verder ontwikkelen van kennis en vaardigheden. Hier is een kleine 60 procent van de gediplomeerden het mee eens. Het meest tevreden zijn afgestudeerden van het wo (ruim 80 procent).

Onvoldoende diepgang Bezien over het hele onderwijsveld (vo, mbo, hbo, wo) is 15 procent van de ondervraagden van mening dat de opleiding meer diepgang had mogen hebben. Onder de hbo-afgestudeerden vindt zelfs bijna een kwart dit. Deze percentages zijn geen verschijnsel van het laatste jaar, maar zijn al eerder gevonden (ROA, 2007). In het hbo vinden vooral afgestudeerden uit de sector Onderwijs dat de opleiding onvoldoende diepgang had (figuur 6.5a).

Opleidingen te gemakkelijk Als gevraagd wordt hoe streng de beoordeling binnen de opleiding was, vindt 17 procent van alle gediplomeerden de opleiding te gemakkelijk. Ze hebben de opleidingen zelden als uitdagend ervaren en een derde vond de examens niet pittig. Minder dan de helft vindt dat voldoende op inzicht is getoetst. Opvallend is dat ook in het wo nog niet de helft (48 procent) deze mening is toegedaan. Positieve uitschieter wat het toetsen op inzicht betreft is de wo sector natuurwetenschappen. Hier is 63 procent van mening dat voldoende op inzicht werd getoetst. Met uitzondering van afgestudeerde wo-studenten, vond verder minder dan de helft van de gediplomeerden dat de opleiding uitdagend was qua niveau. Zo vindt ruim een derde van de afgestudeerden van het hbo dat de opleiding onvoldoende uitdagend was. In het hbo vindt minder dan een kwart van de afgestudeerden uit de sector Onderwijs de opleiding uitdagend. De resultaten over de diepgang en uitdagendheid van hbo-opleidingen geven aanleiding tot zorg. De inspectie zal hier in haar toezicht uitdrukkelijk aandacht aan besteden (zie ook hoofdstuk 11).

Honoursprogramma's Inmiddels speelt het onderwijsveld actief in op eerdere signalen die wezen op onvoldoende diepgang van opleidingen. In het wo zijn de honoursprogramma's volop aanwezig en op veel plaatsen in het hbo is een begin gemaakt met speciale programma's voor betere of meer gemotiveerde studenten. De inspectie vindt de komst van de honoursprogramma's in wo en hbo een goede zaak, maar wijst er op dat hier slechts een kleine en selecte groep studenten bij gebaat is. Voldoende uitdaging voor reguliere studenten is zeker zo belangrijk en dat thema krijgt nu onvoldoende prioriteit. De inspectie hoopt dat dit aspect veel aandacht zal krijgen in de discussie naar aanleiding van het Green Paper dat de HBO-raad in januari 2009 publiceerde (HBO-raad, 2009).

Figuur 6.5a Percentage afgestudeerden dat van mening is dat de opleiding meer diepgang had mogen hebben



Bron: ROA, 2008

De betrouwbaarheid van diploma's

Bewaking van kwaliteit De inspectie beschouwt betrouwbare diploma's als een essentieel aspect van de kwaliteit van het hoger onderwijs. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat getuigschriften staan voor wat zij pretenderen waard te zijn. Eerder heeft de inspectie gerapporteerd over onderzoek naar de betrouwbaarheid van getuigschriften (Inspectie van het Onderwijs, 2006a en 2006b). Daarbij lag de nadruk op de naleving van de wet- en regelgeving met betrekking tot de afgifte van getuigschriften. Onderzoek bij zestien opleidingen die relatief veel vrijstellingen verleenden, wees uit dat deze instellingen zich zeker niet altijd hielden aan wettelijke bepalingen. Soms gebeurde dat uit onwetendheid, soms welbewust. Hierna heeft de inspectie in 2007 en 2008 het functioneren van examencommissies onderzocht. Dit

onderzoek maakt duidelijk dat een groot deel van de examencommissies onvoldoende toegerust en deskundig is voor de gezaghebbende positie die beoogd wordt in de voorgestelde wetswijziging.

Internationale markt De betrouwbaarheid van diploma's kan echter ook op geheel andere wijze ondergraven worden. Het hoger onderwijs mondialiseert in hoog tempo, een gewenste ontwikkeling die in de eerste plaats moet worden toegejuicht. Maar de globalisering kent ook schaduwkanten. Zo is er een markt voor diploma's en getuig-schriften van instellingen over de gehele wereld. De voorbeelden die hierna aan de orde komen, laten zien dat waakzaamheid geboden is en dat zich gevallen voordoen waarin overheidsingrijpen nodig is.

Niet-bestaande overheidserkenning De inspectie komt regelmatig gevallen tegen waarin particuliere instellingen studenten werven in Nederland of in het buitenland (vaak in ontwikkelingslanden). Daarbij wekken ze de indruk dat de Nederlandse overheid de diploma's erkent en toezicht houdt op de kwaliteit van het onderwijs, terwijl dit uitdrukkelijk niet het geval is. Over de gebruikte formuleringen is goed nagedacht, zodat moeilijk hard te maken is dat de instellingen de wet overtreden. Vaak staan de misleidende vermeldingen alleen op websites van samenwerkingspartners (affiliates) in het buitenland. Sommige instellingen claimen expliciet dat van overheidserkenning sprake is, terwijl dat niet het geval is. De minister heeft enkele instellingen hierover tot de orde geroepen.

Misleiding Een instelling heeft op haar website brieven geplaatst van onder meer UNESCO en de Nederlandse overheid en claimt dat deze brieven erkenning inhouden. De inhoud van de brieven is echter geheel niet van deze strekking. De (potentiële) studenten kunnen deze brieven waarschijnlijk over het algemeen niet lezen, maar gaan af op de vertrouwenwekkende logo's die er op staan. Nadat aan stille diplomatie geen gehoor werd gegeven, heeft het ministerie van OCW de instelling schriftelijk gesommeerd de betreffende misleidende informatie van de website te verwijderen.

Diploma mills Daarnaast duiken steeds weer internationale aanbieders op die via internet en actieve e-mailcampagnes diploma's te koop aanbieden, waar geen serieus onderwijs of slechts een nominale inspanning aan ten grondslag ligt. Ook stellen deze aanbieders volledige vrijstelling van onderwijs voor als geaccepteerde vorm van erkenning van werkervaring. Deze zogenaamde 'diploma mills' of 'degree mills' zijn vaak niet meer dan een telefoonnummer en een e-mailadres. Ze gebruiken logo's en namen die veel gelijkenis vertonen met die van werkelijk bestaande instellingen. Beruchte diploma mills zijn Trinity College and University, Rochville University, Saint Regis University, James Monroe University en California University.

Veroordelingen De aangeboden diploma's kunnen betrekking hebben op ieder gewenst vakgebied en de kosten kunnen variëren van 200 tot 10.000 euro. Met deze diplomacriminaliteit valt veel te verdienen. In de Verenigde Staten worden de diploma mills strafrechtelijk aangepakt, in samenwerking met academici en de Council for

Higher Education Accreditation (CHEA). Recentelijk is het strafrechtelijk onderzoek tegen de Saint Regis University met succes beloond (Gollin, 2008). De eigenaars zijn veroordeeld en een lijst met bijna tienduizend kopers van diploma's is gepubliceerd. De lijst bevatte namen van over de hele wereld, waaronder tien kopers uit Nederland (Van der Mee, 2008). Hier gaat het nog maar om onderzoek naar een enkele van de honderden diploma mills. Het is dus mogelijk dat deze tien kopers het topje van de ijsberg vormen en dat veel meer Nederlanders diploma's hebben die afkomstig zijn van diploma mills.

Nagemaakte diploma's uit eigen land In 2007/2008 kwam de inspectie vijf concrete gevallen tegen van personen die zich op basis van een nagemaakt diploma van een vo-school of roc hadden ingeschreven bij het hoger onderwijs. Dit werd bij toeval duidelijk, nadat het gedrag van de studenten zo veel vragen opriep, dat navraag werd gedaan bij de scholen waar ze naar eigen zeggen hun diploma zouden hebben gehaald. Daar bleken zij niet bekend. De conclusie moet zijn dat hun documenten zo echt leken dat ze bij de studentenadministratie geen vragen opriepen. In de gevallen die bij de inspectie bekend zijn, hebben de onderwijsinstellingen aangifte gedaan van valsheid in geschrifte. Bovendien waarschuwen zij de IB-Groep, die de studiefinanciering van de betrokken personen intrekt. Instellingen zijn niet verplicht het gebruik van nagemaakte diploma's bij de inspectie te melden. Deze voorbeelden zijn bij toeval ontdekt. De inspectie weet dus niet wat de totale omvang van het probleem is, noch of sprake is van een toename.

Ernst van het probleem De mogelijkheden van informatietechnologie en vooral van internet zorgen er voor dat het verschijnsel 'diploma mills' een steeds hogere vlucht neemt. Ook het namaken en verkopen van diploma's van bestaande erkende instellingen is hierdoor gemakkelijker. De IB-Groep krijgt in het kader van aanvragen voor de verlening van onderwijsbevoegdheid of titulatuur regelmatig buitenlandse diploma's ter beoordeling aangeboden. Ook krijgt zij Nederlandse diploma's ter beoordeling aangeboden, in het kader van aanvragen voor legalisatie van erkende Nederlandse diploma's. Sinds 2005 houdt de IB-Groep bij hoe vaak er twijfel was aan de echtheid van een document. Op de 1.300 aanvragen die in die periode per jaar binnenkwamen, waren er jaarlijks tussen de tien en twintig die de IB-Groep niet heeft erkend. Dit betrof diploma's uit een groot aantal verschillende landen (dertien uit Nederland), waaronder meerdere documenten van diploma mills. Hierbij waren negen bachelor-diploma's en master of education-diploma's, die ter erkenning werden aangeboden door mensen (soms reeds werkzaam in het onderwijs) die op grond hiervan een onderwijsbevoegdheid aanvroegen. In vier gevallen was daarbij sprake van bemiddeling door het Nederlandse bedrijf DBA-Intermediair in Tilburg, een bedrijf dat zich al enkele jaren presenteert als erkende aanbieder van certificaten voor elders verworven competenties. Een concreet voorbeeld betreft een docent wis- en natuurkunde aan een Nederlandse middelbare school, die op grond van een bij DBA aangeschaft diploma van de Trinity University diploma mill een onderwijsbevoegdheid aanvroeg.

Mazen in de wet In zekere zin werkt het systeem, want de IB-Groep herkent deze diploma's en weigert op grond daarvan een onderwijsbevoegdheid te verlenen. Daar staat tegenover dat het kennelijk kan gebeuren dat mensen op basis van een diploma van een diploma mill een aanstelling in het onderwijs krijgen. Bovendien mogen de IB-Groep en de inspectie scholen niet informeren over de handelwijze van docenten die met een dergelijk diploma een onderwijsbevoegdheid aanvragen. Het verstrekken van deze informatie aan de school is in strijd met de Wet Bescherming Persoonsgegevens.

Valsheid in geschrifte Het aanschaffen van een diploma bij een diploma mill of van een vals diploma is in Nederland niet strafbaar. Wél strafbaar is het inzetten van zo'n diploma bij een inschrijving bij een vervolgopleiding, bij een sollicitatie en bij het aanvaarden van een functie op basis van dat diploma. Een probleem bij het aanpakken van deze vorm van valsheid in geschrifte is, dat de betreffende bedrijven buiten het reguliere toezicht op het onderwijs vallen, juist omdat ze niet door de overheid erkend zijn. Eigenlijk is alleen de aanpak via het strafrecht mogelijk, maar die is arbeidsintensief en kostbaar. Bovendien is de prioriteit van deze problematiek binnen het strafrecht gering. Daarom is het zaak om naast de strafrechtelijke aanpak te zoeken naar andere wegen om het ondergraven van de betrouwbaarheid van diploma's van het hoger onderwijs tegen te gaan.

Gezamenlijke aanpak nodig In Nederland zijn de IB-Groep en Nuffic samen actief bij het bestrijden van diploma mills. Deze samenwerking draagt de naam Coördinatiepunt Informatieverstrekking Diploma Mills (CIDM; zie www.diplomamills.nl/). Werkgevers en andere geïnteresseerden kunnen bij het CIDM terecht voor informatie over diploma's die vragen oproepen. Het CIDM wijst de inspectie en andere relevante partijen regelmatig op aangetroffen valse diploma's en werkt samen met nationale en internationale partners. Ook speelt het CIDM een actieve rol bij de ontwikkeling van een internationale aanpak van deze vorm van valsheid in geschrifte. Internationaal is sprake van toenemende aandacht voor deze problematiek. UNESCO en CHEA hebben de handen ineengeslagen om te komen tot een gezamenlijke aanpak en betrekken daar de experts uit zoveel mogelijk landen (waaronder Nederland) bij (Eaton, 2008). Een van de eerste concrete resultaten is de pilot van UNESCO met een website waarop een lijst is gepubliceerd van betrouwbare hoger onderwijsinstellingen. CHEA heeft op haar jaarlijkse conferentie in 2009 aandacht besteed aan de activiteiten die CHEA en UNESCO willen ondernemen om diploma mills tegen te gaan. UNESCO zal tijdens de 2nd World Conference on Higher Education (juli 2009 in Parijs) onderwijsministers uit alle landen oproepen om samen te werken aan het terugdringen van diploma mills. De European Association for International Education (EIAE) besteedt ook actief aandacht aan dit fenomeen.

Diplomaregister Er bestaat een toenemende behoefte aan een diplomaregister. Met behulp daarvan kunnen werkgevers, instellingen voor hoger onderwijs, scholen en andere belanghebbenden nagaan of het diploma dat een sollicitant of een potentiële student aanbiedt authentiek is en behaald aan de instelling die erop vermeld staat. Al

een aantal jaren is sprake van het opzetten van zo'n register, maar het is nog altijd niet functioneel. De inspectie vindt dat het opzetten van het diplomaregister een hogere prioriteit dient te krijgen. Ook wijst de inspectie er op dat de meeste Nederlandse hoger onderwijsinstellingen hun diploma's niet beveiligen tegen documentfraude. In het voortgezet onderwijs is dit sinds 2007 wel geregeld en in het mbo zal de beveiliging met ingang van 2010 een feit zijn.

Bijlage I - Aantal opleidingen in het hoger onderwijs

Aantal opleidingen in het hoger bekostigd onderwijs

	Hbo	Wo	Totaal
Bachelor	1.022	435	1.457
Master	95	975	1.070
Oude stijl	63	344	407
Tweejarige programma's	55	-	55
Totaal	1.235	1.754	2.989

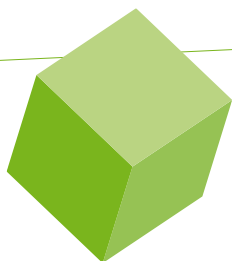
Bron: Inspectie van het onderwijs/IB-Groep (CROHO), 2008

Aantal opleidingen in het niet-bekostigd hoger onderwijs

	Hbo	Wo	Totaal
Bachelor	238	6	244
Master	3	17	20
Oude stijl	2	8	10
Tweejarige programma's	2	-	2
Totaal	245	31	276

Bron: Inspectie van het onderwijs/IB-Groep (CROHO), 2008





HOOFDSTUK 7

GROEN ONDERWIJS

7.1	Resultaten van het groene vmbo	149
7.2	Resultaten in het groene middelbaar beroepsonderwijs naar sekse	152
7.3	Voortijdig schoolverlaten in het groene middelbaar beroepsonderwijs	153
7.4	De examenkwaliteit van roc's, aoc's en vakinstellingen	154
7.5	Kwaliteit van het hoger agrarisch onderwijs	156
7.6	Regeling Innovaties Groen Onderwijs	159



7 Groen onderwijs

Samenvatting

Groen vmbo De opbrengsten van de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen in het groene vmbo zijn vaker voldoende dan die van overige scholen, maar bij de gemengde en theoretische leerwegen doet het groene vmbo het juist slechter. Dat ligt niet, zoals wel eens is verondersteld, aan het toelaten van leerlingen met een relatief laag advies van de basisschool. Andere vmbo-scholen laten soms veel meer van zulke leerlingen toe en behalen toch betere resultaten. Op groene vmbo's blijven minder leerlingen zitten in leerjaar 1 en 2 van de gemengde en theoretische leerwegen, maar lopen meer leerlingen vertraging op in leerjaar 3 en 4. De cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen liggen in het groene vmbo verder uiteen dan in het overige vmbo, maar het examenresultaat is lager.

Sekseverschillen Meisjes doen het op alle niveaus in het groene mbo slechter dan jongens, terwijl ze het elders beter doen. Opleidingen in de paardenhouderij en de dierverzorging, die veel meisjes trekken, veroorzaken dit effect. Jongens doen het in het groene mbo beter dan in het overige mbo, vooral op de lagere niveaus.

Voortijdig schoolverlaten Het groene mbo had in 2006/2007 relatief weinig voortijdig schoolverlaters, zeker in vergelijking met roc's. Het verschil tussen beiden concentreert zich in de beroepsopleidende leerweg. In vergelijking met andere sectoren springt het groene mbo er positief uit, vooral wat het voortijdig schoolverlaten uit niveau 4 betreft.

Examenkwaliteit De examenkwaliteit van 113 opleidingen van 10 aoc's is onderzocht. De examenkwaliteit van competentiegerichte opleidingen is veel vaker voldoende dan die van eindtermgerichte. Praktisch alle competentiegerichte opleidingen gebruiken ingekochte examens.

Groen hoger beroepsonderwijs De dalende trend in het studentenaantal van het agrarisch hbo zet zich ook in 2007 door. Het agrarisch hbo profiteert niet van de toename van allochtone studenten die elders in het hbo optreedt, omdat zij voor andere studierichtingen kiezen. In het groene hbo zijn studenten net zo tevreden over hun opleiding als studenten in andere richtingen. Er zijn relatief weinig uitvallers.

Groen wetenschappelijk onderwijs In het agrarisch wetenschappelijk onderwijs stijgen de studentenaantallen juist. Studenten oordelen positiever over hun opleiding dan studenten bij andere studierichtingen. Evenals in het groene hbo zijn er relatief weinig uitvallers.

Innovaties Veel vernieuwingen in projecten binnen de Regeling Innovaties Groen Onderwijs zijn gericht op de ontwikkeling van de competentiegerichte kwalificatiestructuur. Daarnaast zijn er activiteiten gericht op vernieuwingen, die deels los staan van het algemene onderwijsbeleid. Projecten gericht op kennis-circulatie verlopen vaak moeizamer. Vernieuwingen die leiden tot opleidingen of delen daarvan, zijn vaak automatisch verankerd in het onderwijsproces. Datzelfde geldt ook voor de ontwikkelingen rond examinering. Horizontale relaties tussen instellingen op dezelfde plaats in de beroepskolom leveren vaak een vruchtbare samenwerking op. Verticale relaties tussen instellingen en relaties met bedrijven zijn moeilijk in stand te houden.

Dit hoofdstuk beschrijft het groene onderwijs in de sectoren voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs. De opbrengsten en het rendement van de verschillende sectoren komen aan de orde, evenals de kwaliteit van de examens in het mbo en de activiteiten in het kader van de Regeling Innovaties Groen Onderwijs (RIGO). Deze regeling is inmiddels bekend onder de naam 'Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs' (KIGO).

Hoger opleidingsniveau Het groene onderwijs draagt al lange tijd positief bij aan het opleidingsniveau van de landbouwsector. In de periode 1996-2008 is het opleidingsniveau van bedrijfsopvolgers in de landbouw gestegen (CBS, 2009). Een kwart van hen heeft een hogere opleiding en het percentage dat alleen lager onderwijs of een lagere beroepsopleiding had, is teruggelopen van 25 naar 15 procent.

Overeenkomsten Het groene onderwijs presteert daarmee in de lijn van het overige onderwijs. Gemiddeld genomen is er niet veel verschil tussen het groene onderwijs en het overige onderwijs. De resultaten lopen niet ver uiteen, de beoordelingen van scholen door de inspectie komen sterk overeen en ook de beoordelingen van examens zijn dicht bij elkaar komen te liggen. Er is op het eerste gezicht dan ook weinig reden om in het Onderwijsverslag apart aandacht aan het groene onderwijs te besteden.

Verschillen Gemiddelden bedekken echter vaak een interessant deel van de werkelijkheid. Vanuit die gedachte zoomt dit hoofdstuk daarom in op een aantal onderwerpen. Soms blijkt dan dat het groene onderwijs voorop loopt en als voorbeeld voor anderen kan dienen. Op andere punten blijkt echter dat het groene onderwijs juist iets van anderen kan leren (zie ook Inspectie van het Onderwijs, 2008j).

7.1 Resultaten van het groene vmbo

Wisselend beeld De opbrengsten van het groene vmbo vertonen, in vergelijking met het overige vmbo, al een aantal jaren een opmerkelijk patroon (dat enigszins lijkt op het patroon in het mbo, zie daarvoor paragraaf 7.2). Tabel 7.1a laat zien hoeveel

procent van de scholen het oordeel voldoende of onvoldoende van de inspectie heeft gekregen voor de opbrengsten. Het gaat daarbij om een oordeel dat gebaseerd is op drie schooljaren, namelijk 2006, 2007 en 2008.

Tabel 7.1a Driejaars opbrengstenoordeel aoc's en scholen zonder aoc's naar onderwijssoort (in percentages)

	Vmbo-beroepsgerichte leerweg		Vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg		Vmbo-gemengde en theoretische leerweg	
	Landelijk zonder aoc (n=391)	Aoc (n=67)	Landelijk zonder aoc (n=401)	Aoc (n=67)	Landelijk zonder aoc (n=683)	Aoc (n=52)
Onvoldoende	10	3	8	5	10	37
Voldoende	90	97	82	95	90	63

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Rol toelatingsbeleid Duidelijk is dat de opbrengsten van aoc's in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo vaker voldoende zijn dan die van overige scholen. Bij de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo doen aoc's het juist opvallend slechter. Dit patroon deed zich de afgelopen jaren ook al voor. Hierdoor rees de vraag of dit zou kunnen liggen aan een milder toelatingsbeleid van groene vmbo's. Zij zouden meer leerlingen in de hogere niveaus toelaten dan op grond van basisschooladviezen verwacht mocht worden. Zo zouden ze weliswaar meer leerlingen een kans geven een opleiding op een hoger niveau te volgen, maar tegelijkertijd ook meer risico op uitval lopen. Daarom onderzocht de inspectie de prestaties van groene vmbo-gt-opleidingen nader (Inspectie van het Onderwijs, 2008j).

Vergelijking met andere scholen Groene vmbo's laten in de hogere niveaus (gemengde en theoretische leerweg) inderdaad vaker leerlingen toe die gemiddeld genomen een lager basisschooladvies hebben dan overige vmbo-scholen met deze leerwegen (50 respectievelijk 22 procent). Dat lijkt dus de veronderstelling te bevestigen. Maar het groene vmbo-gt is daarnaast ook vergeleken met andere vmbo's, die qua kenmerken veel meer op die groene vmbo's lijken dan het overig vmbo als totale groep. Het gaat daarbij ten eerste om vmbo-scholen die een even hoog of hoger percentage leerlingen met een lager basisschooladvies hebben toegelaten als het groene vmbo-gt. Ten tweede gaat het om vmbo-scholen die wat de onderwijsinrichting (de leerwegen die vertegenwoordigd zijn in de school) betreft het meest lijken op de groene vmbo's. Vergelijking met die twee groepen maakt duidelijk dat er geen verschil is of zelfs dat het verschil in omgekeerde richting wijst (tabel 7.1b, 1e kolom).

Tabel 7.1b Leerlingbevolking in het derde leerjaar vmbo-gt op verschillende vmbo-scholen

Soort vmbo	Percentage leerlingen met lager basisschooladvies	Percentage leerlingen dat zonder doubleren in klas 3 komt	Percentage leerlingen dat zonder doubleren van klas 3 naar het diploma komt
Alle vmbo-scholen met gt, groen	50	99	87
Alle vmbo-scholen met gt, overig	22	96	87
Vmbo-gt scholen waar evenveel of meer leerlingen met lager basisschooladvies zijn toegelaten dan in vmbo-gt groen	75	96	89
Vmbo-gt scholen met dezelfde onderwijssamenstelling als vmbo-gt groen	48	96	89

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Geen eenduidig beeld Scholen die qua onderwijssamenstelling dezelfde opleidingsniveaus in huis hebben als de groene vmbo's, hebben ook ongeveer evenveel leerlingen met een lager basisschooladvies (48 procent). In de groep vmbo-gt scholen die evenveel of meer leerlingen met een lager basisschooladvies hebben toegelaten, is het gemiddelde percentage leerlingen met zo'n advies nog veel hoger (75 procent) dan in het groene vmbo-gt.

Vertraging onderbouw Groene vmbo's slagen er beter in dan het overig vmbo om leerlingen onvertraagd naar klas 3 van de opleiding te brengen. Dat lukt ze bij 99 procent van de leerlingen, terwijl het overige vmbo niet verder komt dan 96 procent, ook als rekening gehouden wordt met overeenkomstige kenmerken (tabel 7.1b, 2e kolom).

Vertraging bovenbouw Op het laatste deel van het traject, van klas 3 naar het examen, slaat dat voordeel van het groene vmbo-gt echter om. Daar doen de andere vmbo's het wat beter, vooral de scholen met vergelijkbare kenmerken (tabel 7.1b, 3e kolom). Zij brengen een iets hoger percentage leerlingen zonder vertraging naar het examen en leerlingen halen gemiddeld ook een hoger cijfer voor het centraal examen. Het verschil is 0,1 à 0,2 punt. Bovendien is bij het groene vmbo een groter verschil tussen cijfers van het schoolexamen en het centraal examen: bij de groene vmbo's is dat verschil 0,7 punt, bij de overige scholen 0,3. Desondanks is het examenresultaat lager in het groene vmbo-gt.

Advies basisschool niet doorslaggevend De stelling dat groene vmbo's relatief meer zwakkere leerlingen aannemen, klopt alleen voor het groene vmbo-gt. Als het groene vmbo-gt afgezet wordt tegen groepen scholen die beter vergelijkbaar zijn qua aannamebeleid en onderwijssamenstelling, blijft er niets meer van deze stelling over. Het toelaten van leerlingen met een relatief laag advies van de basisschool kan dus geen afdoende verklaring zijn voor het achterblijven van examenresultaten.

7.2 Resultaten in het groene middelbaar beroeps- onderwijs naar sekse

Sekseverschillen In het Onderwijsverslag van vorig jaar merkte de inspectie op dat er een opvallend patroon zat in de opbrengsten van het groene mbo. In de lagere niveaus van de kwalificatiestructuur doen de groene opleidingen het duidelijk beter dan de overige mbo's. Op het hoogste niveau is dat juist omgekeerd. Bovendien bleek dat die verschuiving vooral veroorzaakt werd door het slechter presteren van meisjes (tabel 7.2a).

Tabel 7.2a Percentage gediplomeerden (van de uitstroom), per niveau naar sekse bij groene opleidingen en overig onderwijs

	Groen onderwijs		Overig onderwijs	
	Man	Vrouw	Man	Vrouw
Niveau 1	75	68	36	46
Niveau 2	55	47	41	43
Niveau 3	62	50	48	52
Niveau 4	64	59	59	69

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Meisjes presteren slechter Op alle niveaus in het groene mbo doen meisjes het slechter dan jongens. Dat is opmerkelijk, omdat meisjes het elders overal beter doen. De problemen zijn echter geconcentreerd in een beperkte groep opleidingen in de paardenhouderij en de dierverzorging, opleidingen die veel meisjes trekken. De arbeidsmarktperspectieven en arbeidsomstandigheden zijn mogelijk debet aan de hoge uitval uit deze opleidingen. Met het invoeren van de Wet deregulering en administratieve lastenverlichting in augustus 2008 is de WEB echter zodanig aangepast dat instellingen een grotere verantwoordelijkheid hebben bij de toelating van leerlingen als het gaat om de arbeidsmarktperspectieven. Artikel 6.1.3 stelt dat instellingen een

opleiding alleen nog aanbieden als er na afloop voldoende uitzicht op werk is. Dat kan op termijn tot een ander beeld gaan leiden.

Groen mbo succesvol bij jongens Jongens doen het dus aanzienlijk beter in het groene mbo dan in het overige mbo. Op de lagere niveaus is dat verschil zelfs aanzienlijk. Het lijkt erop dat het groene onderwijs er beter in slaagt deze jongens tot succes te brengen dan het overige onderwijs. Dat kan liggen aan de aard van het beroep, maar wellicht ook aan de inrichting van het onderwijs.

7.3 Voortijdig schoolverlaten in het groene middelbaar beroepsonderwijs

Verschillen tussen instellingen Het groene mbo kende in het schooljaar 2006/2007 vergeleken met het overig mbo relatief weinig voortijdig schoolverlaters. Bij de aoc's verliet 34 procent van de uitstromende deelnemers de instelling zonder startkwalificatie. Bij de vakinstellingen ging het om 38 procent, bij de roc's om 46 procent. Het grote verschil tussen aoc's en roc's zit vooral in de beroepsopleidende leerweg. Het percentage voortijdig schoolverlaters uit de beroepsbegeleidende leerweg is vergelijkbaar voor aoc's en roc's.

Beperkt schoolverlaten in groen mbo In vergelijking met de sectoren economie, techniek en zorg springt het groene mbo er samen met zorg positief uit. In totaal 1.537 deelnemers verlieten het groene mbo zonder startkwalificatie, een percentage van 7,5 op het totaal aantal deelnemers in het groene mbo. Bij economie en techniek ging het om 10,5 respectievelijk 10 procent (tabel 7.3a).

Tabel 7.3a Aantal en percentage voortijdig schoolverlaters in het mbo (op het totaal deelnemers uitgesplitst naar sector, schooljaar 2006/2007)

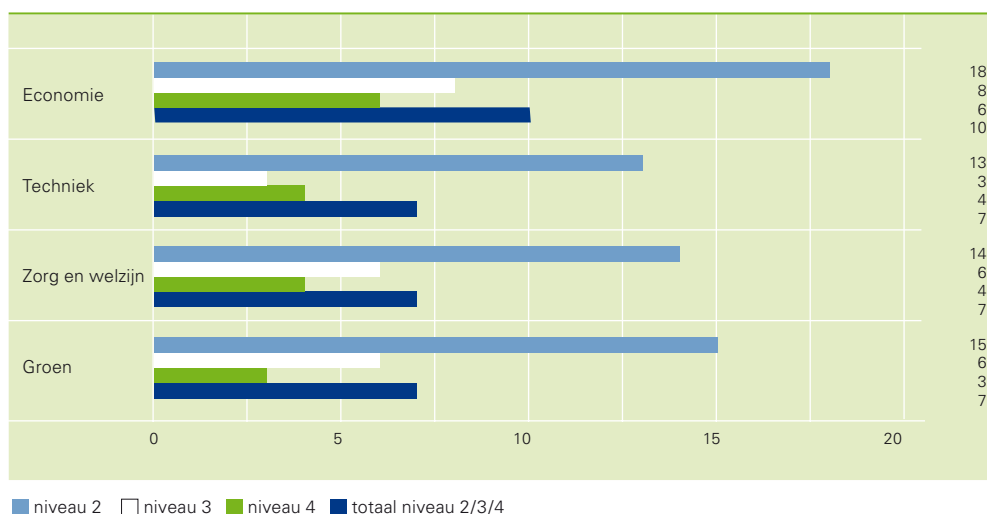
	Sector			
	Economie	Techniek	Zorg	Landbouw
Aantal	14.750	11.154	8.315	1.537
Percentage	10,5	10,0	6,8	7,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Sectoren en opleidingsniveaus Het percentage voortijdig schoolverlaters in het mbo is in het algemeen het hoogst in de beide laagste opleidingsniveaus. Verschillen tussen sectoren zien er ook anders uit per opleidingsniveau. Figuur 7.3a laat het percentage voortijdig schoolverlaters per sector voor de verschillende niveaus zien. Het

percentage voortijdig schoolverlaters op niveau 1 is niet meegenomen; het is lastig te interpreteren, omdat niveau 1 zelf geen basis biedt voor een startkwalificatie.

Figuur 7.3a Percentage voortijdig schoolverlaters mbo per niveau en per sector, schooljaar 2006/2007



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008 (analyses op BRON-data)

Het groene mbo en de sector zorg en welzijn hebben gemiddeld over de drie niveaus de laagste percentages voortijdig schoolverlaters. Bij het groene mbo komt dit vooral door het relatief lage percentage voortijdig schoolverlaters op niveau 4. Bij niveau 3 is het beeld in de sector techniek bijvoorbeeld positiever.

7.4 De examenkwaliteit van roc's, aoc's en vakinstellingen

Examenonderzoek 2008 Het examenonderzoek in 2005 wees uit dat aoc's wat examenkwaliteit betreft gemiddeld genomen aanzienlijk lager scoorden dan overige instellingen. Naar aanleiding daarvan zijn maatregelen getroffen. Om het effect daarvan te beoordelen, heeft de inspectie oordelen over de examenkwaliteit bij roc's, aoc's en vakinstellingen in het examenonderzoek van 2008 met elkaar vergeleken. Er zijn onderzoeken gedaan bij 42 roc's (448 opleidingen), 10 aoc's (113 opleidingen) en 14 vakinstellingen (85 opleidingen). In totaal zijn 646 opleidingen onderzocht (tabel 7.4a).

Tabel 7.4a Percentage beoordelingen examenkwaliteit, gesplitst naar type instelling en type opleiding

		Percentage voldoende	Gemiddeld percentage
Opleidingen roc N=448	eindtermgericht	76	78
	competentiegericht	80	
Opleidingen aoc N=113	eindtermgericht	46	80
	competentiegericht	100	
Opleidingen vakinstelling N=85	eindtermgericht	66	79
	competentiegericht	90	
Opleidingen totaal N=646	eindtermgericht	71	78
	competentiegericht	87	

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Competentiegerichte opleidingen Verschillen in examenkwaliteit tussen typen instellingen zijn te verwaarlozen: de percentages opleidingen met voldoende examenkwaliteit liggen steeds tussen 78 en 80 procent. Er zijn echter wel verschillen in de examenkwaliteit van eindtermgerichte en competentiegerichte opleidingen. De examenkwaliteit van competentiegerichte opleidingen is vaker voldoende, vooral bij aoc's en vakinstellingen.

Ingekochte examens Opvallend is dat de examenkwaliteit van alle competentiegerichte opleidingen van aoc's voldoende is, maar van de eindtermgerichte opleidingen geldt dat slechts voor 46 procent. Op tien opleidingen na zijn alle examens van competentiegerichte opleidingen van aoc's ingekocht bij Aequor/De groene standaard. De inspectie heeft dit exameninstrumentarium in het kader van de overgang van het toezicht van KCE naar de inspectie als voldoende beoordeeld.

Situatie op aoc's Bij aoc's en vakinstellingen is het aantal onderzochte competentiegerichte opleidingen veel hoger dan het aantal onderzochte eindtermgerichte opleidingen. Bij aoc's is namelijk 62 procent van de onderzochte opleidingen competentiegericht, bij vakinstellingen 58 procent. Bij roc's daarentegen is slechts 39 procent van de onderzochte opleidingen competentiegericht. Bij roc's verschilt de examenkwaliteit van de beide typen opleidingen nauwelijks, bij vakinstellingen is er een groter verschil, evenals (zoals gezegd) bij aoc's.

Kwaliteit waarborgen Het groene onderwijs heeft serieus werk gemaakt van de verbetering van de examenkwaliteit. Daarbij zijn ook middelen in het kader van de Regeling Innovaties Groen Onderwijs (RIGO, zie ook paragraaf 7.6) ingezet. De in-

spanningen zijn vooral ten goede gekomen aan de competentiegerichte opleidingen, veel minder aan het 'oude' onderwijsaanbod, dat in afbouw is. In de beleidsreactie op het examenonderzoek heeft de minister dan ook toegezegd de aoc's erop aan te spreken dat ze ook voor het eindtermgerichte onderwijsaanbod de kwaliteit tot het laatste examen moeten waarborgen (TK, 2007/2008).

7.5 Kwaliteit van het hoger agrarisch onderwijs

Studentenaantallen in het hoger agrarisch onderwijs (2003-2007)

Dalende aantallen hbo De belangstelling van studenten voor het groene hbo loopt terug. De dalende trend in het totaal aantal studenten in het agrarisch hbo zet zich ook in 2007 verder door. Voor 2008 zijn nog geen definitieve cijfers beschikbaar. Per oktober 2008 stond de teller op 7.905, hetgeen zou kunnen wijzen op stabilisatie. Aangezien het totaal aantal studenten in het hbo opnieuw is toegenomen, is in elk geval wel sprake van verlies aan marktaandeel.

Tabel 7.5a Aantal ingeschreven studenten agrarisch hbo, 2003-2007

Hogeschool	2003	2004	2005	2006	2007
CAH Dronten / Stoas	1.982	2.121	2.067	1.914	1.893
HAS Den Bosch	1.433	1.423	1.440	1.416	1.419
Van Hall - Larenstein	4.057	3.992	3.987	3.958	3.900
Hogeschool InHolland - Delft	943	853	770	677	560
Totaal	8.414	8.289	8.264	7.992	7.772

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

Imago van de sector De daling is niet gelijkmatig: vakken als land- en tuinbouw en voedingsmiddelentechnologie lijden er zwaarder onder dan andere (zie Onderwijsverslag 2006/2007). De oorzaken daarvoor zijn moeilijk aan te geven, maar liggen niet in ongunstige studentenoordelen. Mogelijk is de afname een gevolg van (gepercipieerde) arbeidsmarktperspectieven en het imago van de agrarische sector.

Allochtone studenten Wat dit imago betreft: het agrarisch hoger onderwijs profiteert niet of nauwelijks van de toename van niet-westerse allochtone studenten in het hoger onderwijs. Zij kiezen vooral voor opleidingen in de economische en sociale richtingen. Waarschijnlijk speelt mee dat de status van agrarische beroepen in de landen van herkomst vaak laag is. Ook speelt misschien mee dat het starten van

een eigen agrarisch bedrijf heel lastig is voor mensen die niet uit het Nederlandse agrarische bedrijfsleven komen. De afgelopen jaren zijn er in het groene onderwijs diverse acties rond het thema culturele diversiteit geweest. Die acties waren gericht op het aantrekken, interesseren en vasthouden van nieuwe doelgroepen, met name randstedelijke jongeren. Het gewenste resultaat is echter nog niet bereikt en daarom kan het thema nog steeds op aandacht rekenen.

Diversiteit In februari 2009 heeft de Raad Landelijk Gebied op verzoek van de minister van LNV het advies 'Kleur Bekennen' uitgebracht. Dit advies brengt de noodzaak van culturele diversiteit voor het groene onderwijs en de groene arbeidsmarkt opnieuw nadrukkelijk onder de aandacht. De Raad dringt onder meer aan op versterking van de regierol van LNV, betere benutting van de mogelijkheden die regionale samenwerking biedt, en een sterkere externe gerichtheid van het groene onderwijs.

Stijgende aantallen wo In het agrarisch wetenschappelijk onderwijs stegen de studentenaantallen in de periode 2003-2007 juist. Het aantal ingeschreven studenten aan de Wageningen Universiteit ging van 4.081 in 2003 naar een geschatte 4.680 in 2007 (tabel 7.5b). De stijging deed zich vooral voor tussen 2003 en 2004; in 2005 en 2006 was er sprake van stabilisering.

Tabel 7.5b Aantal ingeschreven studenten wo, 2003-2007

	2003	2004	2005	2006	2007*
BSc-opleidingen	1.487	1.917	2.265	2.330	2.540
MSc-opleidingen	968	1.580	1.680	1.884	2.039
Opleidingen in afbouw**	1.509	948	512	241	95
Overig	117	53	22	13	6
Totaal	4.081	4.498	4.479	4.468	4.680

* schatting december 2008

** ongedeelde opleidingen, in afbouw als gevolg van de introductie van het bachelor-masterstelsel

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2007

De kwaliteit van het hoger agrarisch onderwijs: accreditatie en studen- tenoordelen

Accreditatie Op 1 december 2008 waren 164 opleidingen (hbo en wo; bachelor en master; voltijd, deeltijd en duaal) geregistreerd aan instellingen voor groen hoger onderwijs. Ruim vijftig daarvan zijn in afbouw als gevolg van de invoering van het bachelor-masterstelsel. Daar komen geaccrediteerde opleidingen voor in de plaats. Veruit het grootste deel van de opleidingen in het groene hoger onderwijs is geaccre-

diteerd voor de komende jaren. In het groene onderwijs is aan geen enkele opleiding accreditatie onthouden. Dit bevestigt de conclusie van het vorige Onderwijsverslag: de kwaliteit van het groene hoger onderwijs wijkt niet substantieel af van die van het hoger onderwijs in het algemeen.

Tevredenheid studenten De kwaliteit van een opleiding is niet hetzelfde als de tevredenheid van studenten. Studenten kunnen immers meestal geen opleidingen met elkaar vergelijken. Wel geeft hun oordeel over de eigen opleiding een indicatie van belangrijke kwaliteitsaspecten, zoals de organisatie van het onderwijs. In de Nationale Studentenenquête 2007 zijn studentenoordelen over negentien hbo-bacheloropleidingen in de sector landbouw verzameld (Steenkamp, Timmers & Van Schilt, 2008). Het oordeel van de studenten is een 6,7, een cijfer dat ongeveer gelijk is aan het landelijk gemiddelde.

Groen wo scoort goed Het groene wetenschappelijk onderwijs heeft in de Nationale Studentenenquête al enkele jaren achtereenvolgende goede resultaten behaald. Wageningen Universiteit is volgens de Keuzegids 2009 de beste universiteit en bovendien ook de beste specialistische universiteit. Op het studentenoordeel 'studeerbaarheid' (het meest gebruikte criterium op de website www.studiekeuze123.nl) eindigen vijf studierichtingen van Wageningen Universiteit bij de meest gewaardeerde tien. De bachelor Plantenwetenschappen van Wageningen Universiteit wordt volgens de Keuzegids Hoger Onderwijs door studenten in 2008 met een totaalscore van 7,8 gewaardeerd als de op één na beste bacheloropleiding van Nederland. De eveneens Wageningse bacheloropleiding Agrotechnologie krijgt de hoogste score van de studenten.

Uitval en switchgedrag in het hoger agrarisch onderwijs

Relatief weinig uitval Tabel 7.5c vergelijkt het groen hbo met de rest van het hbo voor de studenten die in 2005 gestart zijn met hun opleiding. Het percentage studenten dat stopte in het groene onderwijs is relatief laag en het percentage dat na twee jaar nog steeds dezelfde opleiding aan dezelfde instelling volgde, is met 58,5 relatief hoog (zie hoofdstuk 6 voor een vergelijking van alle sectoren).

Diploma's behaald Het percentage studenten dat binnen twee jaar een diploma heeft gehaald (13,2), is veel hoger dan gebruikelijk in het hbo. Het gaat hierbij in totaal om 285 diploma's. Meer dan 90 procent van de studenten van deze groep heeft een buitenlandse of anderszins afwijkende vooropleiding. Slechts een kleine 15 procent van de snelle afstudeerders bestaat uit autochtone Nederlanders. Zo'n 55 procent van de diploma's is behaald door studenten van vijf verschillende opleidingen van de Christelijke Agrarische Hogeschool Dronten. Vooral de opleiding Bedrijfskunde en agribusiness en de opleiding Plattelandsvernieuwing scoren hoog: respectievelijk 75 en 41 studenten studeerden binnen twee jaar af. Ook Hogeschool Van Hall Larenstein levert relatief veel gediplomeerden af binnen twee jaar, in totaal 86 (30,4 procent). De inspectie heeft vastgesteld dat het gaat om verkorte, meestal éénjarige trajecten, vaak voor buitenlandse studenten. Mogelijk is sprake van toelating op basis van EVC-trajecten (EVC staat voor 'Erkennen van Verworven Competenties').

Tabel 7.5c Situatie na twee jaar van het cohort eerstejaars hbo-studenten en wo-studenten uit 2005 (in percentages)

	Hbo		Wo	
	Landbouw	Totaal (alle sectoren)	Landbouw	Totaal (alle sectoren)
Zelfde opleiding aan zelfde instelling	58,5	56,3	65,8	57,3
Andere opleiding aan zelfde instelling	2,3	7,7	9,1	11,6
Zelfde opleiding aan andere instelling	0,8	1,9	-	1,0
Andere opleiding aan andere instelling	4,8	6,7	3,3	4,4
Opleiding hervat na afwezigheid van 1 jaar	1,2	2,5	1,5	1,6
Gestopt met studie	19,2	21,9	15,5	19,1
Diploma	13,2	2,9	4,7	5,1
Totaal	100	100	100	100

Bron: Een Cijfer HO/Inspectie van het Onderwijs, 2008

Ook wo positief beeld Tabel 7.5d toont dezelfde informatie voor studenten die in 2005 met een wo-opleiding zijn gestart. Het beeld is vergelijkbaar met het hbo. Ook hier is landbouw een sector die studenten relatief goed vast weet te houden (zie hoofdstuk 6 voor een vergelijking van alle sectoren).

7.6 Regeling Innovaties Groen Onderwijs

RIGO-regeling 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). Inmiddels heet deze regeling KIGO (Kennisverspreiding en Innovatie Groen Onderwijs). Als onderdeel van het toezicht op het groene onderwijs monitort de inspectie de regeling voor de projecten die uitgegeven zijn in 2004 tot en met 2006. In 2007/2008 heeft de inspectie 25 projecten onderzocht die in 2005 zijn uitgegeven.

Onderzoek De regeling beoogt inhoudelijke vernieuwingen tot stand te brengen in het onderwijs voor de LNV-sectoren voedselketen, visserij, groene ruimte en water.

Een ander oogmerk is vernieuwingen of verbeteringen aan te brengen in het groene kennissysteem zelf. De komende jaren zal de nadruk sterker op dit laatste punt komen te liggen. Groene opleidingen op alle niveaus, van vmbo tot hoger onderwijs, kunnen projecten aanvragen.

Vernieuwingen De inspectie onderzocht welke onderwijskundige vernieuwingen door het LNV-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 innovaties verankerd waren in het leerproces en in hoeverre ze in samenwerking met andere groene instellingen, zoals onderzoek, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties, tot stand waren gekomen.

Kwalificatiestructuur Evenals in de rapportage van vorig jaar (Inspectie van het Onderwijs, 2007d) domineert de competentiegerichte kwalificatiestructuur een belangrijk deel van de vernieuwingsactiviteiten. Daarin is een duidelijke ontwikkelingslijn zichtbaar langs twee sporen, de opbouw van een geborgde examensystematiek volgens De groene standaard en een daarbij aansluitend pakket van opleidingen in het Groene Lab II. Die passen in de lijn van het algemene onderwijsbeleid en zouden anders ook moeten worden uitgevoerd, maar duidelijk is dat de RIGO-middelen een extra, positieve stimulans geven. Maar ook projecten die niet primair op didactische vernieuwing waren gericht, droegen bij aan die ontwikkeling. Als er een nieuw curriculum wordt ontwikkeld, gebeurt dat vaak gelijk volgens de laatste didactische inzichten.

Verankering in onderwijsproces Evenals vorig jaar zijn onderwijskundige vernieuwingen, die leiden tot opleidingen of delen daarvan, vaak automatisch verankerd in het onderwijsproces. Zij komen terecht in het reguliere curriculum als compleet nieuwe of vervangende opleidingen en krijgen zo hun basis. Datzelfde geldt ook voor de ontwikkelingen rond examinering. Vooral het mbo richt zich sterk op de kwaliteit van de examinering. Dat zal de komende jaren niet veranderen.

Kenniscirculatie Bij de projecten gericht op kenniscirculatie is het beeld minder rooskleurig. De projecten leiden meestal wel tot het tot stand brengen van de basis ervan, vaak een onderwijsmodule. Het tot stand brengen en in stand houden van de kenniscirculatie zelf is vervolgens echter een zorgenkind. Dat vereist een investering in het opzetten en onderhouden van een langdurige relatie en dat blijkt moeizaam te gaan, omdat dit geen kernactiviteit van scholen is.

Samenwerking Horizontale relaties tussen instellingen op dezelfde plaats in de beroepskolom leveren vaak een vruchtbare samenwerking op. Verticale relaties tussen onderwijsinstellingen in de beroepskolom en relaties met bedrijven verlopen vaak moeizaam en zijn moeilijk in stand te houden. Daarbij speelt extra mee dat bedrijven andere belangen hebben dan onderwijsinstellingen en ook niet altijd op het resultaat van onderwijsprojecten zitten te wachten. In het hoger onderwijs beschikken instel-

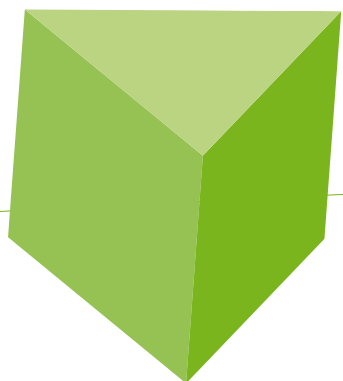
lingen over het algemeen een duidelijk aanspreekpunt voor bedrijven, maar bij de aoc's is dit meestal niet het geval. De aard van de samenwerking is divers. Soms zijn de betrokkenen schakels in de keten van het projectresultaat en is de samenwerking noodzakelijk voor het bereiken of in stand houden van het resultaat. Dat is ook het moeilijkst, zoals blijkt bij de kenniscirculatie. De samenwerking bij een concrete ontwikkeling is eenduidiger en eenvoudiger.



HOOFDSTUK 8

NEDERLANDS ONDERWIJS IN HET BUITENLAND

8.1	Typering van de Nederlandse scholen in het buitenland	167
8.2	Kwaliteit van de Nederlandse scholen in het buitenland	169
8.3	Verklaringen	173



Nederlandse scholen in het buitenland



Elke stip markeert een of meer scholen voor dagonderwijs of NTC-locaties.



8 Nederlands onderwijs in het buitenland

Samenvatting

Tussen 2006 en 2008 onderzocht de inspectie de meeste van de 299 Nederlandse scholen in het buitenland. Er zijn drie soorten scholen: 30 dagscholen, 5 scholen voor afstandsonderwijs en 264 locaties die lessen in Nederlandse taal en cultuur (NTC) verzorgen. Ruim tienduizend leerlingen maken gebruik van de scholen.

Kwaliteit meestal voldoende De inspectie heeft de kwaliteit van dagscholen voor basisonderwijs en scholen voor afstandsonderwijs meestal als voldoende beoordeeld. Bij de dagscholen voor voortgezet onderwijs en de NTC-scholen bestaat een meer gemengd beeld. Bij de NTC-scholen ligt dat aan het feit dat veel scholen geen verantwoording kunnen afleggen over de resultaten van leerlingen, omdat ze geen toetsen afnemen die een beoordeling mogelijk maken. In dat geval kijkt de inspectie naar de kwaliteitszorg, die bij deze scholen vaak achterblijft.

Onderwijstijd Een op de vijf NTC-scholen haalt het minimum aan onderwijstijd van drie uur per week niet. Op NTC-scholen wisselen besturen, die voornamelijk uit ouders bestaan, regelmatig van samenstelling. Er zijn bovendien veel wisselingen onder het personeel, omdat het vanwege de geringe taakomvang lastig is om voldoende leraren te vinden. Continuïteit en stabiliteit zijn daarom belangrijke aandachtspunten voor NTC-scholen.

Verschillen met scholen in Nederland De inspectie heeft de kwaliteitszorg en de leerlingenzorg op scholen in het buitenland vaker als onvoldoende beoordeeld dan op scholen in Nederland. De kwaliteit van het onderwijsleerproces verschilt echter nauwelijks en sommige onderdelen daarvan, zoals duidelijk uitleggen en taakgericht werken, heeft de inspectie vaker als voldoende beoordeeld.

De Nederlandse overheid verleent een bescheiden subsidie aan Nederlandse scholen in het buitenland, als bijdrage in de kosten van het instandhouden van deze scholen. Dit gebeurt op basis van de Regeling Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland. De belangrijkste voorwaarde is dat de scholen onderwijs geven dat een goede aansluiting op het onderwijs in Nederland mogelijk maakt, voor het geval leerlingen terugkeren naar Nederland. De Nederlandse scholen in het buitenland moeten zich daarom richten op het realiseren van de kerndoelen, als het om basisscholen gaat, en op afsluiting door diplomering, als het om scholen voor voortgezet onderwijs gaat. Van belang voor een goede aansluiting is bovendien dat scholen de inrichting en uitvoering van hun onderwijs laten sporen met de ontwikkelingen in het onderwijs in Nederland.

De Inspectie van het Onderwijs is aangewezen als toezichthouder. Zij moet sober en effectief toezicht houden op de kwaliteit van de scholen. Ouders moeten er van op aan kunnen dat hun kinderen ook in het buitenland goed onderwijs krijgen. Een groot deel van de scholen slaagt daarin. Een aantal scholen heeft door uiteenlopende oorzaken moeite om voldoende kwaliteit te bieden.

In de afgelopen drie jaar (2006 tot en met 2008) hebben alle scholen die volgens een cyclus van vier jaar in deze periode onderzocht moesten worden, een periodiek kwaliteitsonderzoek gehad. De inspectie heeft zodoende in de genoemde periode 75 procent van de scholen in het buitenland onderzocht.

Tussen 2006 en 2008 waren er in totaal 299 scholen. Het aantal scholen en het aantal leerlingen groeit de laatste jaren echter gestaag. Er zijn inmiddels achttien nieuwe scholen gesticht die de inspectie de komende jaren zal onderzoeken.

8.1 Typering van de Nederlandse scholen in het buitenland

Doel van Nederlands onderwijs in het buitenland Ruim tienduizend Nederlandse en Vlaamse kinderen in de leerplichtige leeftijd volgen in het buitenland Nederlands basisonderwijs en voortgezet onderwijs. De scholen werken met Nederlandstalige leraren en Nederlandse methodes. Hun hoofddoel is onderwijs te verzorgen dat een waarborg biedt voor een goede aansluiting op het Nederlands onderwijs bij terugkeer. Het basisonderwijs biedt ten minste de kerndoelen Nederlandse Taal en Cultuur aan. Het voortgezet onderwijs moet streven naar diplomering van de leerlingen, dat wil zeggen: gericht zijn op het behalen van het Staatsexamen, het Certificaat voor Nederlands als Vreemde Taal of het Internationaal Baccalaureaat (IB).

De Stichting Nederlands Onderwijs in het Buitenland (NOB) kent overheidssubsidie aan de besturen toe en keert deze uit. De Stichting NOB is ook verantwoordelijk voor onderwijskundige en bestuurlijke ondersteuning. De besturen leggen over de financiën verantwoording af aan de stichting. De Inspectie van het Onderwijs houdt namens de minister toezicht op de kwaliteit van het Nederlands onderwijs in het buitenland.

Drie soorten scholen Het Nederlandse onderwijs in het buitenland kent drie varianten: dagonderwijs, Nederlandse Taal- en Cultuuronderwijs (NTC) en afstandsonderwijs. De omstandigheden waarin Nederlandse ouders en hun kinderen in het buitenland verkeren, verschillen sterk en de beschikbaarheid van één van de vormen van onderwijs bepaalt grotendeels welk onderwijs leerlingen volgen. Het aantal scholen per onderwijsvariant verschilt zeer en varieert bovendien jaarlijks door de stichting van nieuwe scholen en de opheffing van andere. Scholen verschillen onderling, in het bijzonder wat leerlingenpopulatie, samenstelling, kwaliteit van het personeel en bestuurlijke continuïteit betreft.

Dagonderwijs

Er zijn in totaal dertig reguliere Nederlandse dagscholen; 24 voor basisonderwijs en 6 voor voortgezet onderwijs. De dagscholen bevinden zich in Aruba, België, Brazilië, Brunei, Duitsland, Egypte, Frankrijk, Gabon, Groot-Brittannië, Indonesië, Kenia, Maleisië, de Nederlandse Antillen, Nigeria, Oman, Singapore, Spanje, Suriname en Zwitserland. De scholen worden in stand gehouden en bestuurd door het Bestuur Defensiescholen, Koninklijke Shell, de Stichting Backershagen, de Stichting Het Rijnlands Lyceum, de Stichting NOB zelf (Nederlandse sectie van het Lycée International Saint Germain-en-Laye) en een aantal kleine besturen. Het onderwijs komt overeen met het onderwijs in Nederland. De dagscholen kennen een overwegend stabiele bestuurlijke situatie en continuïteit in hun personeelsbestand. In de onderzoeksperiode bezochten in totaal 1.967 leerlingen een dagschool voor basisonderwijs en 302 leerlingen een dagschool voor voortgezet onderwijs.

NTC-scholen

De grote meerderheid van Nederlandse scholen in het buitenland bestaat uit de NTC-scholen: 174 scholen voor basisonderwijs en 90 voor voortgezet onderwijs verspreid over 76 landen. Het zijn meestal scholen van een klein bestuur met slechts één of twee scholen, die door de ouders zijn opgericht.

Het onderwijs omvat uitsluitend lessen in de Nederlandse taal en cultuur, die ten minste drie uur per week worden gegeven. De kerndoelen van dit leergebied staan centraal in dit onderwijs. De leerlingen volgen hun overige onderwijs bij reguliere lokale scholen of internationale scholen. Vaak maken de NTC-scholen gebruik van gebouwen en faciliteiten van deze scholen.

Een probleem van de NTC-scholen is stabiliteit. Besturen (waarin hoofdzakelijk ouders zitting hebben) veranderen frequent van samenstelling. Veel scholen hebben daarnaast te maken met personele wisselingen, vooral als gevolg van de geringe taakomvang, en kunnen moeilijk bekwame en bevoegde leraren vinden. De continuïteit en stabiliteit van de school is daarom een belangrijk aandachtspunt voor veel NTC-besturen.

In de onderzoeksperiode bezochten in totaal 7.212 leerlingen een NTC-school: 6.158 leerlingen in het basisonderwijs en 1.054 leerlingen in het voortgezet onderwijs.

Afstandsonderwijs

In het afstandsonderwijs maken leerlingen en hun ouders via e-mail en andere moderne media gebruik van lesmaterialen, instructie en begeleiding door een leraar van een instelling voor afstandsonderwijs in Nederland. Er zijn drie instanties voor afstandsonderwijs met in totaal vijf scholen, te weten: Edufax (basisonderwijs en voortgezet onderwijs), de Wereldschool (basisonderwijs en voortgezet onderwijs) en de Stichting IBID (bovenbouw voortgezet onderwijs ten behoeve van het internationaal baccalaureaat). De doelgroep bestaat uit kinderen van wie de ouders zelf het onderwijs willen verzorgen of uit kinderen van gezinnen die op moeilijk bereikbare of geïsoleerde plaatsen wonen, waar geen Nederlands onderwijs beschikbaar is. Het afstandsonderwijs vervangt soms het dagonderwijs, wanneer er lokaal helemaal geen

(geschikt) onderwijs beschikbaar is, en soms het NTC-onderwijs, wanneer leerlingen dagonderwijs volgen op een plaatselijke school die geen onderwijs in Nederlandse taal en cultuur geeft.

In de onderzoeksperiode maakten 1.005 leerlingen gebruik van het afstandsonderwijs: 626 leerlingen in de leeftijd van het basisonderwijs en 379 leerlingen in de leeftijd van het voortgezet onderwijs.

8.2 Kwaliteit van de Nederlandse scholen in het buitenland

Bestandsopname Van 2006 tot en met 2008 heeft de inspectie systematisch de Nederlandse scholen in het buitenland onderzocht om zicht te krijgen op hun kwaliteit. Deze bestandsopname heeft dus het karakter van een nulmeting. De inspectie heeft in deze periode alle dagscholen en instellingen voor afstandsonderwijs onderzocht en 72 procent van de NTC-scholen.

De scholen zijn onderzocht op grond van een toezichtcyclus van vier jaar. Als scholen volgens deze cyclus in de periode 2006-2008 moesten worden bezocht, is dat gebeurd. Omdat de inspectie geen ander selectie criterium toepaste, is de groep onderzochte NTC-scholen representatief voor de gehele groep NTC-scholen. De inspectie stelde van elk van de onderzochte scholen een kwaliteitsprofiel op, legde de resultaten vast in rapporten en publiceerde deze, zoals ook gebeurt voor scholen in Nederland, op haar website.

De eerste doelstelling van de bestandsopname was het bepalen van de kwaliteit van individuele scholen. Een tweede doelstelling was het rapporteren over de resultaten in een breder perspectief. De bestandsopname beoogt de kwaliteit in kaart te brengen en verklaringen voor die kwaliteit of voor het te kort schieten van scholen en besturen te geven.

Kwaliteit dagscholen in orde Dagscholen voor basisonderwijs leveren, op een enkele uitzondering na, voldoende tot goede kwaliteit; de leerresultaten en het onderwijsleerproces zijn op het verwachte niveau (tabel 8.2a). Dagscholen die onvoldoende kwaliteit leveren, met name enkele dagscholen voor voortgezet onderwijs, hebben te maken met weerbarstige omgevingsfactoren, zoals problemen met de huisvesting, beperkte financiële mogelijkheden en het moeilijk kunnen vinden van geschikt personeel.

Verschillen tussen NTC-scholen De onderwijskwaliteit op NTC-scholen wisselt sterk van school tot school. Iets meer dan 70 procent van de NTC-scholen voor basisonderwijs en ruim 75 procent van de NTC-scholen voor voortgezet onderwijs realiseert onderwijs van voldoende kwaliteit. Een negatief inspectieoordeel over een

school is vaak mede het gevolg van het ontbreken van gegevens over de resultaten van leerlingen op scholen die geen of onvoldoende toetsen afnemen. Als scholen zich namelijk niet kunnen verantwoorden over resultaten van leerlingen, weegt de inspectie de kwaliteitszorg zwaarder mee bij het vaststellen van de kwaliteit. De combinatie van niet te beoordelen resultaten met onvoldoende kwaliteitszorg en andere onvoldoende elementen in het onderwijsleerproces leidt dan tot de conclusie dat de kwaliteit van de school als geheel tekortschiet. Het gaat bij de scholen met onvoldoende kwaliteit, zoals gezegd, in grote meerderheid om NTC-scholen (tabel 8.2a).

Vijftien NTC-scholen die in 2006 onvoldoende kwaliteit bleken te hebben, zijn in 2008 opnieuw beoordeeld. Tien scholen verbeterden hun kwaliteit substantieel. Drie scholen hadden te maken met voortdurende wisselingen in het personeelsbestand en problemen om bekwame leraren aan te trekken, waardoor de kwaliteit niet voldoende verbeterde. Twee scholen beoordeelde de inspectie opnieuw als onvoldoende, waarna de Stichting NOB geen subsidie meer verleende.

Afstandsonderwijs positief beoordeeld Alle instellingen voor afstandsonderwijs bieden onderwijs van voldoende kwaliteit (tabel 8.2a). De leerlingen behalen voldoende tot goede leerresultaten. Alle leerlingen die het programma voor het internationaal baccalaureaat volgen bij de Stichting IBID, hebben hun diploma gehaald.

Tabel 8.2a Kwaliteit van de Nederlandse scholen in het buitenland, 2006-2008

	Dagonderwijs		NTC-onderwijs		Afstandsonderwijs	
	po	vo	po	vo	po	vo
Bezocht	24	6	128	62	2	3
% Zwak	4	50	30	24	0	0
% Voldoende	96	50	70	76	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Onderwijstijd

Naast de beoordeling van kwaliteitsindicatoren die een vergelijking met scholen in Nederland mogelijk maken, heeft de inspectie op alle Nederlandse scholen in het buitenland aandacht geschonken aan de gerealiseerde onderwijstijd. Het minimum aantal uren dat scholen voor Nederlandse taal en cultuur moeten aanbieden, is op jaarbasis 120, dus circa drie uur per week. Scholen in Nederland hebben wekelijks gemiddeld vier tot zes uur nodig voor het aanbieden van de leerinhouden en kerndoelen van het

vak Nederlandse taal. De inspectie beschouwt de drie uur per week in Nederlandse scholen in het buitenland dan ook als een absoluut minimum.

Problemen onderwijstijd NTC-scholen In toenemende mate plannen scholen het minimum van 120 uur voor Nederlandse taal en cultuur per jaar. Toch haalt één op de vijf scholen, zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs, het minimum van drie uur per week niet. Het gaat daarbij uitsluitend om NTC-scholen. De dagscholen plannen ruim meer dan drie uur per week.

Scholen geven verschillende redenen en oorzaken voor het niet behalen van het minimum van drie uur Nederlands. Soms vormen de afstanden of de verkeersdrukte (in wereldsteden) een obstakel, soms zijn de leerlingen na een lange, intensieve dag op hun (internationale) dagschool niet meer voldoende gemotiveerd om drie uur lang Nederlands te volgen. Soms vinden ouders drie uur achter elkaar te lang, maar zijn zij evenmin bereid hun kinderen vaker dan eens per week naar Nederlandse les te brengen.

De inspectie houdt rekening met specifieke plaatselijke omstandigheden en heeft begrip voor deze argumenten. Desondanks wijst zij de scholen op het belang van voldoende onderwijstijd, hoewel de geprogrammeerde tijd gemiddeld wel wat efficiënter wordt besteed dan in Nederland. Met substantieel minder dan de vereiste 120 uur zijn voldoende leerresultaten moeilijk realiseerbaar.

Vergelijking met scholen in Nederland

De Nederlandse scholen in het buitenland zijn overwegend positief beoordeeld, maar er zijn significante verschillen tussen inspectieoordelen over Nederlandse scholen in het buitenland en inspectieoordelen over scholen in Nederland.

De basisscholen in het buitenland krijgen vaker positieve oordelen op indicatoren van het onderwijsleerproces, zoals instructie. Over indicatoren van kwaliteitszorg, leerstofaanbod en leerlingenzorg oordeelt de inspectie negatiever (bijlage I).

Betere kwaliteitszorg is nodig De scholen in het buitenland blijven wat kwaliteitszorg betreft vooral achter in zelfevaluatie en planmatig werken aan kwaliteitsverbetering. De inspectie beschouwt dit in de buitenlandse situatie als extra risicovol, omdat de scholen regelmatig te maken hebben met veranderingen in de samenstelling van besturen, lerarenteams en leerlingenpopulatie. Zonder een adequate kwaliteitszorg bestaat een aanzienlijk gevaar voor discontinuïteit en daarmee voor de kwaliteit van het onderwijs. De scholen volgen verder de ontwikkeling en leerresultaten van leerlingen minder systematisch dan scholen in Nederland. Een aantal scholen gebruikt niet voor alle relevante leergebieden genormeerde toetsen.

Ten aanzien van instructie en stimulerend klimaat zijn de inspectieoordelen vaker positief dan in de Nederlandse situatie. Dit hangt mogelijk samen met de motivatie en ambitie van het onderwijspersoneel, de veel kleinere schaal van de Nederlandse

onderwijsvoorzieningen in het buitenland, de grote ouderbetrokkenheid en de nauwe contacten tussen personeel en ouders.

Een vergelijking van leerresultaten met die van Nederlandse scholen is moeilijk, omdat de inspectie op bijna de helft van de scholen in het buitenland de leerresultaten niet kan beoordelen. Deze zijn te klein of de scholen gebruiken geen genormeerde toetsen. Ongeveer de helft van de scholen bereikt voldoende leerresultaten aan het einde van de schoolperiode en op tussenliggende momenten in de schoolloopbaan. Er zijn nauwelijks scholen met onvoldoende leerresultaten.

Scholen voor voortgezet onderwijs

In tegenstelling tot het basisonderwijs in het buitenland krijgen de scholen voor voortgezet onderwijs vaker een positief oordeel op leerstofaanbod en tijd (tabel 8.2b). Dit hangt samen met de sturing die uitgaat van examenprogramma's. Volledigheid van het leerstofaanbod is onontbeerlijk om tot goede resultaten te komen.

In een aantal opzichten is het beeld van de kwaliteit in het voortgezet onderwijs in het buitenland vergelijkbaar met dat in het basisonderwijs. Ook hier is sprake van een achterstand op het terrein van de kwaliteitszorg. Net als in het basisonderwijs is bij besturen en lerarenteams in het voortgezet onderwijs vaak sprake van onbekendheid met zelfevaluatie en de scholen werken minder planmatig aan verbeteringen dan in Nederland.

De inspectie beoordeelt de taakgerichtheid en het stimuleren tot denken en de eigen verantwoordelijkheid van de leerlingen voor de organisatie van hun leerproces vaker positief dan in de Nederlandse situatie. Hier doet zich mogelijk de invloed gelden van het internationaal onderwijs, waarbij de scholen vaak aansluiten. In het internationaal onderwijs ligt het accent sterk op zowel taakgerichtheid als zelfstandigheid.

De inspectieoordelen over de zorg en begeleiding zijn minder gunstig. De scholen in het buitenland stellen minder consequent en systematisch vorderingen vast. Ook het bepalen van de aard van de benodigde zorg en het planmatig uitvoeren van zorg blijft achter bij de scholen in Nederland.

De leerresultaten zijn ook in het voortgezet onderwijs in het buitenland lastig vast te stellen door de geringe leerlingenaantallen. Op bijna 60 procent van de scholen kon de inspectie resultaten beoordelen. Daar waar leerlingen een examenprogramma volgen en afronden (zoals het internationaal baccalaureaat), liggen de resultaten op het verwachte niveau. De leerlingen lopen geen vertraging op tijdens de schoolloopbaan. Voor zover meetbaar zijn er geen significante verschillen tussen de leerresultaten van scholen voor voortgezet onderwijs in het buitenland en die in Nederland.

Tabel 8.2b Percentage voldoende beoordeelde scholen per indicator, in het buitenland en in Nederland (voortgezet onderwijs)

Indicator	Buitenland bestandsopname	Nederland 2007-2008
	(n=68)	(n=186)
De school evalueert systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten	45	78
De school evalueert systematisch de kwaliteit van het leren en onderwijzen	35	67
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten	55	84
De uitval van geplande onderwijsactiviteiten blijft beperkt	98	90
De leerlingen maken efficiënt gebruik van de onderwijstijd	96	83
De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer	100	89
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de ontwikkeling van de leerlingen	81	92
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg die de gesignaleerde leerlingen nodig hebben	67	94
De school voert de zorg planmatig uit	56	77

In deze tabel zijn uitsluitend die indicatoren opgenomen, waarbij significante verschillen bestaan tussen onderzochte scholen in het buitenland en scholen in Nederland.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

8.3 Verklaringen

In vergelijking met het onderwijs in Nederland zijn er in het buitenland aanzienlijk meer scholen waarvan de inspectie vaststelt dat de kwaliteit achterblijft. Het gaat daarbij, zoals eerder aangegeven, in grote meerderheid om NTC-scholen.

Gebrek aan toetsgegevens Een belangrijk verschil met de Nederlandse situatie is dat het bij zwakke of zeer zwakke scholen in Nederland vooral gaat om scholen met onvoldoende leerresultaten. De scholen in het buitenland met onvoldoende kwaliteit zijn vooral scholen die zich niet kunnen verantwoorden over hun resultaten bij leerlingen, omdat ze geen landelijk genormeerde toetsen gebruiken. Als de inspectie de resultaten niet kan beoordelen, weegt de kwaliteitszorg zwaarder bij het vaststellen van de kwaliteit van een school. Doordat de inspectie op een aanzienlijk aantal scholen in het buitenland de leerresultaten niet kan beoordelen en de kwaliteitszorg bovendien achterblijft, is het aandeel scholen dat als risicovol of zwak wordt beschouwd

en versneld voor kwaliteitsonderzoek door de inspectie in aanmerking komt, groter dan in Nederland.

Contextfactoren In een flink aantal gevallen belemmeren contextfactoren in belangrijke mate de kwaliteit van het onderwijs. In het bijzonder NTC-scholen hebben hiermee te maken: ze zijn vaak klein, hebben beperkte financiële mogelijkheden en kunnen leraren slechts betrekkingen van een beperkte omvang bieden. Dat leidt nogal eens tot frequente personeelwisselingen, de onmogelijkheid om gekwalificeerde leraren aan te trekken en onervaren en geïsoleerd opererende besturen en scholen. Ook zijn er soms onvoldoende contacten met het onderwijs in Nederland en de Stichting NOB, waardoor scholen belangrijke ontwikkelingen niet volgen en invoeren in hun onderwijs. Deze groep scholen loopt permanent achter de feiten aan en ziet geen mogelijkheden de eigen situatie te veranderen. Ze onderkennen zelf onvoldoende dat de vereiste kwaliteit ontbreekt en wijzen ouders (als het niet lukt om een aanvaardbare kwaliteit te realiseren) onvoldoende op de mogelijkheden van afstandsonderwijs. Daarnaast is vaak sprake van een inadequate kwaliteitszorg, een gedateerd aanbod, onvoldoende onderwijstijd en te weinig zicht op en te lage resultaten van het onderwijsleerproces.

Omgekeerd hebben op de scholen waar de kwaliteit als voldoende of goed is beoordeeld (de meeste dagscholen en het afstandsonderwijs) de bestuurlijke visie, het onderwijskundig beleid, het personeelsbeleid en een adequate interne kwaliteitszorg een gunstige invloed. Stabiliteit en continuïteit zijn op de meeste dagscholen en scholen voor afstandsonderwijs gewaarborgd.

Bijlage I - Percentage voldoende beoordeelde scholen per indicator van het waarderingskader, scholen in het buitenland en in Nederland (basisonderwijs)

Indicator	Buitenland bestandsopname		Nederland 2007/2008
	(n=154)		(n=319)
De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten	44		65
De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen	49		76
De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten	54		81
De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal (en voor rekenen en wiskunde) zijn dekkend voor de kerndoelen	73		98
De leraren leggen duidelijk uit	99		93
De leraren volgen de vorderingen van hun leerlingen systematisch	82		94
De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen	77		57
De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten	99		96
De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen	65		97
Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen	60		73
De school voert de zorg planmatig uit	52		72
De school gaat de effecten van de zorg na	57		69
De resultaten van de leerlingen aan het eind van de schoolperiode liggen ten minste op het niveau dat op grond van de kenmerken van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht	+	50	91
	Geen oordeel	49	1
	-	1	8
Leerlingen met specifieke onderwijsbehoefte ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden	+	28	30
	Geen oordeel	72	9
	-	0	61

In deze tabel zijn uitsluitend die indicatoren opgenomen, waarbij significante verschillen bestaan tussen onderzochte scholen in het buitenland en scholen in Nederland.

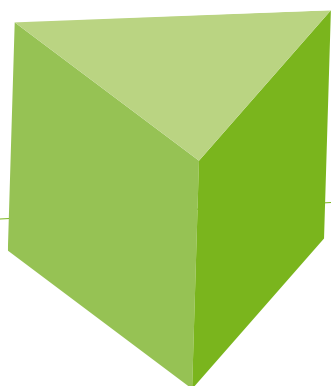
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009



HOOFDSTUK 9

NIET BEKOSTIGD ONDERWIJS

9.1	B3-scholen	179
9.2	Zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs	183



9 Niet bekostigd onderwijs

Samenvatting

Particuliere scholen Ruim duizend leerlingen zitten op een particuliere basisschool of een school voor voortgezet onderwijs, die door de gemeente is aangemerkt als een school in de zin van de leerplichtwet. Er zijn ongeveer veertig van deze zogeheten B3-scholen. Hun aantal wisselt, doordat er steeds scholen verdwijnen, maar ook weer nieuwe bijkomen.

Rol inspectie Sinds 2007 adviseert de inspectie gemeenten over de vraag of een bepaalde niet bekostigde onderwijssetting als school kan worden beschouwd. Dat advies is bindend. De inspectie heeft vanaf 2007 vijf adviezen uitgebracht. Vier waren positief, een procedure loopt nog.

Onderzoeken De inspectie constateert dat veertien van de negentien recent onderzochte basisscholen de relevante wet- en regelgeving voldoende naleven. Datzelfde geldt voor acht van de veertien scholen voor voortgezet onderwijs. Deze scholen hebben echter allemaal, op een na, problemen met bevoegdheden van leraren. Door de geringe schaalgrootte (soms is er maar een leerling die een bepaald vak volgt) lukt het niet om voor alle verschillende vakken uit het voortgezet onderwijs bevoegde leraren aan te trekken. In 2009 onderzoekt de inspectie opnieuw op alle scholen. In deze ronde gebruikt ze het volledige toezichtkader, zodat ook leerresultaten en pedagogisch klimaat worden beoordeeld.

Kerdoelen Drie basisscholen en vijf scholen voor voortgezet onderwijs voldoen niet aan de criteria van de leerplichtwet, maar moeten door een gerechtelijke uitspraak toch als school worden beschouwd. Bij deze scholen spelen kerndoelen geen aantoonbare rol in het onderwijsaanbod, hoewel de overheid dit ook op deze scholen verwacht. De scholen volgen de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen niet of onvoldoende. Slechts twee van de acht scholen bieden zorgleerlingen voldoende zorg en begeleiding.

Exameninstellingen Jaarlijks doen zo'n duizend leerlingen hun examen voortgezet onderwijs op een particuliere instelling. De inspectie constateert dat deze instellingen onvoldoende duidelijkheid geven over de aanwijzingen of beschikkingen op basis waarvan zij diploma's uitreiken. Ook stelt de inspectie vast dat een aanzienlijk aantal leerlingen jonger dan achttien jaar voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) volgt. Zij profiteren daardoor van vrijstellingen binnen het vakkenpakket en van privileges die leeftijdsgenoten in het regulier bekostigd voortgezet onderwijs niet hebben. Leerlingen jonger dan achttien jaar mogen namelijk alleen vavo volgen als een bekostigde school hen uitbestedt op een andere bekostigde school. Dat is hier niet het geval.

Resultaten examens Op de exameninstellingen zijn de gemiddelde cijfers voor het centraal examen buitengewoon laag. Bovendien is er een groot verschil tussen de gemiddelde cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen. De inspectie vindt dit niet toelaatbaar in het licht van de vergelijkbaarheid van diploma's, het geloof in de waarde en het civiel effect van diploma's en het vertrouwen in de integriteit van de examentoetsing. Daarom handhaaft de inspectie het intensieve toezicht op de zelfstandige exameninstellingen.

9.1 B3-scholen

Keuzerecht van ouders In Nederland mogen ouders en verzorgers zelf de 'richting' van het onderwijs voor hun kinderen bepalen. Dat er scholen bestaan die niet uit de openbare kas worden bekostigd, is een rechtstreeks uitvloeisel van dit keuzerecht. Internationale verdragen erkennen dit recht, maar leggen de overheid wel de verplichting op er voor te zorgen dat het niet bekostigd onderwijs voldoet aan minimumnormen die door de staat zijn vastgesteld.

Veertig scholen Een beperkt aantal leerlingen (1.000 tot 1.200; Onderwijsraad, 2009) volgt onderwijs op een zogeheten B3-school. Dit zijn particuliere scholen voor basisonderwijs of voortgezet onderwijs, die door de gemeente waar de school is gevestigd zijn aangemerkt als 'school in de zin van de Leerplichtwet' (artikel 1, onderdeel b, subonderdeel 3 van de Leerplichtwet 1969). Het aantal B3-scholen schommelt rond de veertig. Elk jaar starten weer nieuwe initiatieven. Doordat andere B3-scholen echter hun deuren sluiten of naar de bekostigde sector overstappen, is geen sprake (meer) van een groeiende markt.

Wijziging van de Leerplichtwet 1969

Wettelijke voorschriften Enige jaren geleden besloot de overheid om, veel duidelijker dan in de Leerplichtwet 1969 was aangegeven, te bepalen aan welke eisen het niet bekostigd onderwijs moest voldoen. Eerst luidde de formulering dat de inrichting van het onderwijs op particuliere scholen overeen moet komen met die van bekostigde scholen. Die formulering is nu geconcretiseerd door te verwijzen naar bepaalde wettelijke voorschriften die op bekostigde scholen van toepassing zijn. Artikel 1a1 van de leerplichtwet legt vast (onder a en b) waar de inrichting van het niet bekostigd onderwijs aan moet voldoen.

Inrichting Vóór de wijziging van de leerplichtwet had de inspectie geen formele rol. De leerplichtambtenaar besloot, al dan niet na een advies van de inspectie, of leerlingen in een particuliere onderwijssetting gezien konden worden als ingeschreven op een school in de zin van de leerplichtwet. In 2005 is als gevolg van een negatief besluit van een leerplichtambtenaar over zo'n school tegen twee ouders proces-verbaal opgemaakt. De rechtbank veroordeelde de ouders tot een voorwaardelijke geldboete, maar het gerechtshof kwam in hoger beroep in 2008 tot vrijspraak. Deze

vrijspraak is in de kern het gevolg van de problematiek die de wetgever juist heeft bewogen de leerplichtwet te wijzigen. Het begrip 'inrichting' was in de wet namelijk niet geconcretiseerd, waardoor niet wettig en overtuigend kon worden bewezen dat geen sprake was van een school in de zin van de leerplichtwet.

Consequenties De uitspraak van het gerechtshof werkt door op alle particuliere initiatieven van vóór 31 augustus 2007, waarover indertijd negatief is besloten of waarover de inspectie soms herhaaldelijk negatief adviseerde. Een achttal B3-scholen wordt nu op grond van de uitspraak van het gerechtshof door gemeenten als school in de zin van de leerplichtwet beschouwd.

Rol inspectie De huidige leerplichtwet bepaalt dat gemeenten bij hun oordeel of een onderwijsvoorziening een school is, het advies van de inspectie moeten volgen. De adviezen van de inspectie zijn dus bindend. Vooralsnog hebben ze het karakter van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Belanghebbenden kunnen bezwaar tegen het advies aantekenen bij de inspecteur-generaal van het onderwijs. Het bezwaar schorst echter niet de werking van het besluit waartegen het is gericht.

Bindend advies Sinds 2007 heeft de inspectie vijf keer een bindend advies uitgebracht. De inspectie adviseerde vier maal positief, een procedure loopt nog. Een bestuur wilde geen medewerking verlenen. Hierop heeft de inspectie de gemeente dan ook gemeld niet in staat te zijn over deze voorzieningen een advies uit te brengen. Dat is ook meegedeeld aan het ministerie van OCW.

Toezicht

Naleving van voorschriften De Wet op het onderwijstoezicht (WOT) stelt dat de inspectie haar toezicht uitoefent met inachtneming van de vrijheid van onderwijs. Het beginsel van de vrijheid van onderwijs is echter niet absoluut. Wettelijke bepalingen in onder meer de leerplichtwet begrenzen de vrijheid van onderwijs voor B3-scholen. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van het onderwijs op basis van onderzoek naar de naleving van wettelijke voorschriften. De leerplichtwet is een onderwijswet in de zin van de WOT. De toezichtkaders bevatten dan ook de minimumnormen die ontleend zijn aan de wettelijke voorschriften, die voor B3-scholen als criterium voor aanmerking als school in de zin van de leerplichtwet gelden. De inspectie moet volgens de WOT in haar kwaliteitsonderzoeken bovendien ook aspecten van kwaliteit in ogenschouw nemen.

Soorten toezicht Voor de B3-scholen ontwikkelde de inspectie toezichtkaders die de minimumwaarborggrens bevatten, maar daar niet bovenuit gaan. Er zijn onderzoeksvragen geformuleerd die nauw aansluiten bij de kwaliteitsaspecten uit de WOT, maar niet ingrijpen in de vrijheid van B3-scholen om de wijze van aanbieden, organisatie en inrichting van het onderwijs te bepalen. Als de inspectie vaststelt dat een B3-school niet voldoet aan een norm die niet samenvalt met een specifiek wettelijk voorschrift, is uitsluitend sprake van kwaliteitstoezicht. Als het gaat om een norm die wel samenvalt met een wettelijk voorschrift, is ook sprake van nalevingstoezicht.

Eerste ronde kwaliteitsonderzoeken

Keuze voor naleving Na de publicatie van de toezichtkaders in 2008 is de inspectie gestart met kwaliteitsonderzoeken. Op alle bij de inspectie bekende B3-scholen is nagegaan of ze voldoen aan de criteria van de leerplichtwet. De inspectie heeft er in deze eerste ronde voor gekozen het toezicht uitsluitend te richten op de naleving van wettelijke voorschriften, omdat de betrokken scholen nauwelijks ervaring hebben met toezicht en het lastig vonden om nalevingstoezicht en kwaliteitstoezicht te onderscheiden. In de tweede ronde onderzoeken is wel sprake van kwaliteitstoezicht.

Bevoegde leraren De eerste ronde kwaliteitsonderzoeken op B3-scholen is grotendeels afgerond. Inmiddels zijn negentien scholen voor primair onderwijs en veertien scholen voor voortgezet onderwijs bezocht. Van de negentien scholen voor primair onderwijs voldeden zestien aan de relevante criteria van de leerplichtwet. Van de veertien scholen voor voortgezet onderwijs voldeden acht aan de criteria.

Bij de bevoegdheidseis ligt dat anders. Slechts bij een school voor voortgezet onderwijs kon de inspectie vaststellen dat de bevoegdheden van leraren overeenkomen met die van leraren in het bekostigd onderwijs. De kleinschaligheid van de scholen is hier debet aan. Het is bedrijfseconomisch gewoon niet haalbaar om bevoegde docenten te contracteren voor alle vakken die scholen volgens de Wet op het voortgezet onderwijs moeten geven. De scholen wijzen erop dat het bij een bepaald vak soms maar om een leerling gaat.

Staatsexamen Een aantal scholen heeft, naast leraren, een psycholoog, orthopedagoog of orthodidacticus in dienst, omdat de leerlingbevolking dat vraagt. De scholen benadrukken dat leerlingen niet zozeer begeleiding en uitleg nodig hebben vanwege het niveau van de leerstof, maar vanwege de wijze waarop leerlingen zich de leerstof eigen moeten maken. Een van de scholen stelt dat met 'zeer veel pedagogische inspanning een groep leerlingen naar een resultaat wordt geleid dat binnen het regulier voortgezet onderwijs nooit haalbaar zou zijn'. Ook geven scholen aan dat een onafhankelijke commissie het resultaat van het onderwijs vaststelt, of het nu door bevoegde, onderbevoegde of onbevoegde leraren wordt gegeven: de leerlingen doen namelijk staatsexamen.

Scholen die niet voldoen aan de norm

Leren in vrijheid In 2009 voldoen drie scholen voor primair onderwijs en vijf scholen voor voortgezet onderwijs niet aan de criteria van de leerplichtwet. Dit zijn de scholen die door de uitspraak van het gerechtshof echter wel als school in de zin van de leerplichtwet worden beschouwd. Het gaat hier om scholen die in hun statuten verwijzen naar het pedagogisch principe van leren in vrijheid. De scholen gaan onder meer uit van principes als: 'er is geen vaststaand leerprogramma; ieder kind bepaalt zelf wat, hoe en op welk moment hij of zij iets wil leren en ieder kan zelf nieuwe activiteiten bedenken en uitvoeren; de begeleiding heeft als taak kinderen te ondersteunen in hun eigen leerproces'.

Kerdoelen verplicht Bij de acht scholen die niet voldoen aan de criteria van de leerplichtwet, spelen de kerndoelen geen aantoonbare rol bij de totstandkoming van het onderwijsaanbod. Een deel van de scholen gaat er vanuit dat zij aan hun verplichting hebben voldaan als leerlingen aan het einde van de school de kerndoelen beheersen. De wetgever vraagt echter van scholen dat zij de kerndoelen ook als leidend beginsel bij de inrichting van het onderwijs hanteren. In een enkele school is geen informatie beschikbaar waaruit blijkt dat studenten er voor kiezen om zich de kerndoelen eigen te maken of om een examenprogramma te volgen.

Volgen van ontwikkeling De acht scholen volgen de voortgang in de ontwikkeling van leerlingen niet of onvoldoende. Soms verzet de grondslag van de school zich daartegen: het volgen van de voortgang ervaart de school als te 'sturend'. Leerlingen kunnen er wel zelf voor kiezen hun voortgang vast te leggen. Er is in dat geval echter geen informatie waaruit blijkt dat dit vaker dan zeer incidenteel gebeurt. Daarnaast is de registratie van de voortgang in het algemeen te summier op de scholen waar de inspectie op dit punt negatief oordeelde. De registratie gaat grotendeels over de sociaalemotionele ontwikkeling en niet of nauwelijks over de cognitieve ontwikkeling van leerlingen. De informatie in leerlingdossiers is verschillend van aard en vaak is de 'dagelijkse waarneming' de basis voor het volgen van de ontwikkeling.

Leerlingenzorg Twee van de acht scholen bieden zorgleerlingen voldoende zorg en begeleiding, maar de andere scholen kunnen dat niet aantonen. Volgens de visie van een van de scholen is het belangrijk dat zorgleerlingen 'ontlabeld' worden en in een veilige omgeving zichzelf kunnen zijn. In de leerlingendossiers is dan ook informatie te vinden over de mate waarin leerlingen zich prettig voelen. Verder zijn geen conclusies geformuleerd over de zorgbehoefte van leerlingen. Scholen stellen bijvoorbeeld in algemene termen dat zij 'voor alle leerlingen zorg hebben'.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

Voldoende ruimte Het traject dat de inspectie met de B3-scholen doorliep, was voor de Nationale ombudsman aanleiding onderzoek te doen naar de vraag of de inspectie de onderwijsvrijheid beperkt ten aanzien van het (radicaal) vernieuwend niet bekostigd onderwijs, door de wijze waarop de totstandkoming van de toezichtkaders is voorbereid of de wijze waarop de toezichtkaders zijn toegepast. De conclusie van de Nationale ombudsman is dat de inspectie radicaal vernieuwende scholen voldoende ruimte geeft om zich te verantwoorden, op een manier die geen afbreuk doet aan hun uitgangspunten. Deze conclusie van een onafhankelijke instantie als de Nationale ombudsman is van groot belang in de discussie van het betrokken onderwijsveld met de inspectie.

Minimumnormen verhelderd Inmiddels heeft de wetgever duidelijkheid gecreëerd door de criteria voor het begrip 'inrichting' te concretiseren. Dit heeft bij sommige scholen geleid tot het inzicht dat zij toch minder vrij in de inrichting van het onderwijs zijn dan zij aanvankelijk dachten. De inspectie verwacht dat veel ouders en particuliere scholen het op den duur vanzelfsprekend vinden dat ook B3-scholen aan minimumnor-

men gebonden zijn. Toch sluit de inspectie niet uit dat er altijd ouders en particuliere scholen zullen zijn die meer vrijheid claimen dan de wetgever hen biedt.

Tweede ronde kwaliteitsonderzoeken

Tekortkomingen In het eerste halfjaar van 2009 volgt een tweede ronde kwaliteitsonderzoeken, waarbij nu alle onderzoeksvragen uit het toezichtkader worden betrokken. De inspectie beoordeelt ook de kwaliteit van de leerresultaten en het pedagogisch klimaat. Tot nu toe trok de inspectie bij scholen die niet aan de norm voldeden vooralsnog geen andere conclusie dan dat de school niet voldoet aan de criteria van de leerplichtwet. Omdat de scholen die bezocht werden al scholen zijn in de zin van de leerplichtwet, verbond de inspectie daar vooralsnog geen andere consequentie aan dan dat de school moet zorgen voor opheffing van discrepanties. Volgens de Wet op het onderwijstoezicht is echter sprake van een tekortkoming, in verband waarmee de inspectie voor deze school een zogeheten aangepast toezichtarrangement heeft vastgesteld. In de tweede ronde gaat de inspectie na of de discrepanties ten opzichte van de criteria uit de leerplichtwet zijn verdwenen. Als dat niet het geval is, meldt de inspectie dit aan de minister.

9.2 Zelfstandige exameninstellingen voortgezet onderwijs

Knelpunten Per jaar bereiden gemiddeld duizend jongeren zich voor op een examen voortgezet onderwijs bij een particuliere school of instelling. Deze scholen of instellingen nemen zelf de examens ter afsluiting van het voortgezet onderwijs af en reiken diploma's uit waarmee leerlingen kunnen doorstromen naar het regulier middelbaar beroepsonderwijs, het hoger beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs. Hierbij doen zich drie knelpunten voor.

1. In de eerste plaats is er niet bij alle onderwijsaanbieders voldoende duidelijkheid over de aanwijzingen of beschikkingen op basis waarvan zij diploma's uitreiken.
2. In de tweede plaats volgt een aanzienlijk aantal minderjarige leerlingen voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Zij profiteren van vrijstellingen binnen het vakkenpakket en van privileges die hun leeftijdsgenoten in het regulier bekostigd voortgezet onderwijs niet hebben. Uitbesteding van leerlingen jonger dan achttien jaar kan uitsluitend tussen bekostigde scholen of instellingen onderling plaatsvinden (op grond van artikel 25a Wet op het voortgezet onderwijs Besluit samenwerking vo-bve, beter bekend onder de naam 'Rutte-regeling'). Uitbesteding is niet mogelijk tussen een bekostigde school en een niet bekostigde instelling en evenmin tussen een niet bekostigde school en een niet bekostigde instelling.
3. Het derde knelpunt betreft de kwaliteit van examenresultaten. De inspectie heeft geconstateerd dat de gemiddelde cijfers voor het centraal examen buitengewoon laag zijn. Daar staat tegenover dat het gemiddelde schoolexamencijfer in de meeste gevallen 0,5 punt of meer boven het centraal examencijfer ligt. Dit

is een aanmerkelijk verschil. De inspectie acht dit niet toelaatbaar in het licht van de vergelijkbaarheid van diploma's, het geloof in de waarde en het civiel effect van diploma's en het vertrouwen in de integriteit van de examentoesing. De inspectie handhaaft dan ook het huidige, intensieve toezicht op de zelfstandige exameninstellingen.

Wettelijk kader en bevoegdheid om zelfstandig examens af te nemen

WVO en WEB De Nederlandse wetgeving onderscheidt twee soorten niet bekostigde scholen of instellingen die zelfstandig examens kunnen afnemen en diploma's uit kunnen reiken:

- ◆ scholen als bedoeld in artikel 56 van de WVO, die jongeren onder de achttien jaar mogen inschrijven;
- ◆ instellingen als bedoeld in artikel 1.4a.1. van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) die voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) verzorgen en uitsluitend volwassenen mogen toelaten (tabel 9.2a).

Tabel 9.2a Stand van zaken juridische grondslag

	Aanwijzing art. 56 WVO	Beschikking art. 1.4a.1. WEB	Erkenning WEO
Erasmus College	•	•	
Luzac Lycea	•		
Luzac College VO	•		
Luzac College			•
STEBO	•	•	
Instituut Blankestijn	•		•
Instituut De Boer	•		•
Instituut Vrijbergen	•	•	•

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Aanbieders In augustus 2008 waren zeven particuliere onderwijsaanbieders aangewezen op grond van artikel 56 WVO (het Erasmus College Nederland, het Luzac Lyceum, het Luzac College VO, STEBO, Instituut Blankestijn, Instituut de Boer en Instituut Vrijbergen). Deze onderwijsaanbieders zijn op 42 locaties verspreid over het land gevestigd. Artikel 56 WVO gaat er van uit dat de instellingen onderwijs vwo, havo en vmbo-t aanbieden, dat qua cursusduur overeenkomt met die van het bekos-

tigde vwo, havo of vmbo-t. Dat is bij sommige instituten niet het geval, omdat zij ook eindexamenkandidaten inschrijven in het kader van de 'twee-jaar-in-een-formule'. Dit houdt in dat eindexamenkandidaten het voortgezet onderwijs dat zij elders ontvangen, bij de betreffende onderwijsaanbieder in een jaar kunnen afsluiten.

Wet en praktijk Het Luzac College heeft alleen een WEO-erkenning en is daarom niet bevoegd om zelf examens voortgezet onderwijs af te nemen. De instituten Blankestijn, De Boer en Vrijbergen kunnen vanwege hun aanwijzing als artikel 56 WVO-instelling niet tevens WEO-instellingen zijn. Het Erasmus College, STEBO en Vrijbergen hebben zowel een artikel 56 WVO-aanwijzing als een WEB-aanwijzing. Op grond van de WVO-aanwijzing mogen zij uitsluitend examens ter afsluiting van de volledige cursus vwo, havo of vmbo-t afnemen en daarvoor diploma's uitreiken. Op grond van de WEB-erkenning mogen zij uitsluitend in het kader van het vavo zelfstandig examens afnemen en diploma's uitreiken. In de praktijk loopt dit echter bij een aantal instellingen door elkaar. Bij haar onderzoek constateerde de inspectie dat de wettelijke aanwijzingen of beschikkingen op grond waarvan instellingen diploma's uitreiken, niet in alle gevallen in orde waren. De oorzaak ligt in de totstandkoming van de WEB in de jaren negentig van de vorige eeuw. Hierbij is vermoedelijk verzuimd de toen geldende aanwijzing om te zetten in een diploma-erkenning volgens artikel 1.4a.1 van de WEB.

Verstrengeling van regelingen In het niet bekostigde voortgezet onderwijs zijn regelingen, bedoeld voor onderwijs aan leerplichtige en kwalificatieplichtige leerlingen, langzamerhand verstrengeld geraakt met regelingen bedoeld voor het tweede kansonderwijs aan volwassenen. Alle onderwijsaanbieders staan dan ook voor de opdracht het onderwijs in overeenstemming te brengen met de bevoegdheden die ze feitelijk hebben of alsnog de juiste aanwijzing of beschikking bij de minister aan te vragen. Alle onderwijsaanbieders zijn zich inmiddels bewust van de discrepantie tussen de praktijk en de feitelijke bevoegdheden. Inmiddels bieden de meeste onderwijsaanbieders een volledige cursus vmbo-t, havo en vwo aan. Relevant in dit verband is nog de bepaling in artikel 6a.1.4. WEB, die zegt dat het recht om voor een vavo-opleiding een certificaat of diploma uit te reiken van rechtswege vervalt als de desbetreffende instelling langer dan een studiejaar geen vavo heeft verzorgd.

Vavo voor leerlingen jonger dan achttien jaar

Ongelijkheid jongeren Alle onderwijsaanbieders schrijven, hoewel dit, zoals gezegd, onder het huidige wettelijke regime niet kan, een aanzienlijk aantal leerlingen jonger dan achttien jaar in bij het vavo. Hierdoor profiteren leerlingen ten onrechte van vrijstellingen die de wetgever voor volwassenen in het tweede kansonderwijs heeft gecreëerd. Het vavo-programma dat naar een diploma leidt, is minder omvangrijk dan het programma dat een leerling aan een school voor regulier voortgezet onderwijs moet doorlopen. Leerlingen op het vavo hebben minder vakken en soms ontbreken algemeen vormende vakken zoals muziek, lichamelijke opvoeding en culturele en kunstzinnige vorming. Een ander in het oog springend verschil is dat leerlingen op het regulier voortgezet onderwijs in beginsel het volledig examen moeten doen. Binnen

het vavo is het daarentegen mogelijk om via deexamens een diploma bij elkaar te 'sprokkelen'. Dit is voor leerlingen jonger dan achttien jaar uitsluitend mogelijk in individuele gevallen en conform de voorwaarden van artikel 25a WVO.

Waarde van diploma's De onderwijsaanbieders stellen dat de focus ligt op het behalen van een diploma. Dat sluit naadloos aan bij een van de doelstellingen van het kabinet: voorkomen dat jongeren zonder kwalificatie de arbeidsmarkt betreden. De overheid moet echter de waarde van diploma's bewaken en waarborgen. Een jongere met een diploma van een school voor regulier voortgezet onderwijs of een particuliere artikel 56 WVO-school is breder opgeleid.

Examenresultaten van particuliere exameninstellingen voortgezet onderwijs

De inspectie analyseerde de examenresultaten op 29 locaties van particuliere exameninstellingen voortgezet onderwijs aan de hand van cijfers voor centrale examens, cijfers voor schoolexamens en het verschil tussen beide. De analyse betreft alleen de resultaten bij volledige examens op alle (29) instellingen met examenresultaten (voornamelijk vavo-examens).

Cijfers centrale examens De resultaten van het centraal examen vormen, in combinatie met de resultaten van het schoolexamen, de basis voor het diploma. Het centraal examen is schoolonafhankelijk en stelt aan elke kandidaat onder vergelijkbare omstandigheden dezelfde eisen. In het schoolexamen kunnen scholen eigen accenten leggen. Vanwege het objectieve karakter vervult het centraal examen een rol als landelijke garantiecontrole op de kwaliteit van het kennisniveau dat leerlingen moeten bereiken. Dit is belangrijk voor het waarborgen van het civiele effect van het diploma. Aangezien het diploma toelating geeft tot het vervolgonderwijs, moet dit vervolgonderwijs er zeker van kunnen zijn dat gediplomeerden over het vereiste kennis- en beheersingsniveau beschikken.

Kwaliteitsgarantie Cijfers voor het centraal examen geven een indicatie van de mate waarin leerlingen het kennis- en beheersingsniveau bezitten dat de overheid per onderwijssoort heeft vastgesteld. Ook wordt in de cijfers zichtbaar of de kwaliteit van het kennis- en beheersingsniveau in de tijd een stabiel gegeven is. Voor deze kwaliteitsgarantie zijn de cijfers van het schoolexamen minder geschikt, gezien de schooleigen keuzes die scholen binnen schoolexamens maken. Het is daarom terecht dat de cijfers van het centraal examen worden geanalyseerd als elementen van een kwaliteitsgarantie op stelselniveau.

Zeer lage cijfers centraal examen De inspectie heeft de resultaten van de centrale examens op particuliere scholen en instellingen voor voortgezet onderwijs geanalyseerd. In de periode 2006-2008 is het gemiddeld cijfer voor het centraal examen op een groot aantal instellingen lager dan 6. Op het havo en vwo gaat het zelfs om het merendeel van de instellingen. Dit resultaat is van een zeer laag niveau (tabel 9.2b).

Tabel 9.2b Percentage instellingen niet bekostigd onderwijs vmbo-tl, havo en vwo naar gemiddeld ce-cijfer (2006-2008)

Gemiddeld ce-cijfer	Vmbo-theoretische leerweg			Havo			Vwo		
	2006 (n=25)	2007 (n=27)	2008 (n=28)	2006 (n=26)	2007 (n=26)	2008 (n=29)	2006 (n=26)	2007 (n=26)	2008 (n=28)
< 6	44	52	32	77	81	59	65	96	86
>= 6 - <6,5	56	41	61	23	19	38	35	-	14
>= 6,5	-	7	7	-	-	3	-	4	-
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Vergelijking met het bekostigd voortgezet onderwijs leert dat de gemiddelde cijfers in 2008 op het niet bekostigd onderwijs ook relatief zeer laag zijn. Zo scoort 86 procent van de niet bekostigde instellingen een gemiddeld cijfer lager dan 6 voor het vwo, terwijl het bij de bekostigde scholen voor voortgezet onderwijs gaat om 15 procent. Een gemiddeld cijfer hoger dan 6,5 komt in het niet bekostigd onderwijs praktisch niet voor, terwijl in het bekostigd onderwijs rond de 20 procent van de scholen dit bereikt (tabel 9.2c).

Tabel 9.2c Vergelijking cijfer centraal examen niet bekostigd en bekostigd vmbo-tl, havo en vwo, percentages instellingen (2008)

Gemiddeld ce-cijfer	Vmbo-theoretische leerweg		Havo		Vwo	
	Niet bekostigd (N=28)	Bekostigd (N=742)	Niet bekostigd (N=29)	Bekostigd (N=501)	Niet bekostigd (N=28)	Bekostigd (N=519)
< 6	32	13	59	9	86	15
>= 6 - <6,5	61	66	38	75	14	62
>= 6,5	7	21	3	16	-	23
Totaal	100	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Onvoldoende waarborg Hoewel de niet bekostigde instellingen in 2008 een positieve ontwikkeling laten zien, vooral in het havo en vmbo-tl, zijn de resultaten echter

nog steeds zodanig dat de niet bekostigde instellingen in onvoldoende mate waarborgen dat hun leerlingen over het vereiste kennis- en beheersingsniveau beschikken. Dat geldt in het bijzonder voor het vwo.

Cijfers schoolexamens Het beeld van de schoolexamenresultaten is omgekeerd aan dat van de centrale examens. De resultaten liggen op een hoog niveau. Op geen enkele instelling is het gemiddeld schoolexamencijfer lager dan 6, op relatief veel scholen ligt dat zelfs boven de 6,5. Het vwo overtreft in dit opzicht de andere onderwijssoorten; in de periode 2006-2008 varieert het percentage instellingen met een gemiddeld schoolexamencijfer hoger dan 6,5 voor het vwo tussen de 100 en 79 procent (zie tabel 9.2d). In tegenstelling tot de resultaten voor het centraal examen, wijken de resultaten van de schoolexamens op de niet bekostigde exameninstellingen niet echt af van die in het bekostigd onderwijs: ook hier is het percentage scholen dat lager dan 6 gemiddeld scoort voor het schoolexamen nihil en ook hier liggen de schoolexamencijfers in het vwo gemiddeld het hoogst (zie ook hoofdstuk 13).

Tabel 9.2d Percentages instellingen niet bekostigd onderwijs vmbo-tl, havo en vwo naar gemiddeld se-cijfer (2006-2008)

Gemiddeld se-cijfer	Vmbo-theoretische leerweg			Havo			Vwo		
	2006 (n=25)	2007 (n=27)	2008 (n=28)	2006 (n=26)	2007 (n=26)	2008 (n=29)	2006 (n=26)	2007 (n=26)	2008 (n=28)
< 6	-	-	-	-	-	-	-	-	-
>=6 - <6,5	16	22	39	27	54	59	-	8	21
>= 6,5	84	78	61	73	46	41	100	92	79
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Verschillen schoolexamen en centraal examen In de examenprogramma's die de minister voor elk vak vaststelt, staat de stof die geëxamineerd moet of kan worden. Voor de meeste vakken geldt dat een deel van de stof in het centraal examen wordt getoetst en een deel in het schoolexamen. Scholen kunnen het schoolexamen op een eigen wijze afnemen. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de schoolexamens. Gezien de vrijheid die scholen hebben bij de toetsing, normering en correctie van de schoolexamens, is het van wezenlijk belang dat scholen de schoolexamens integer afnemen.

Risico Wanneer de schoolexamencijfers over een reeks van jaren op een school veel hoger zijn (meer dan 0,5 punt gemiddeld) dan de cijfers voor de centrale examens,

beschouwt de inspectie dit als een risico voor de betrouwbaarheid van het schoolexamen. Bij de particuliere exameninstellingen voor het voortgezet onderwijs ligt het gemiddeld gewogen verschil tussen het cijfer voor het schoolexamen en het cijfer voor het centraal examen in alle onderwijssoorten ruim boven 0,5. Er is in 2008 wel een verbetering opgetreden, maar het verschil is nog steeds relatief groot (tabel 9.2e).

Tabel 9.2e Het gemiddelde gewogen verschil over alle vakken (cijfer voor het schoolexamen minus cijfer centraal examen) naar onderwijssoort voor vier schooljaren (alleen niet bekostigde scholen)

Onderwijssoort	2005	2006	2007	2008
Vmbo-gemengde/theoretische leerweg	0,68	0,60	0,65	0,52
Havo	0,62	0,72	0,61	0,52
Vwo	0,75	1,03	1,03	0,88
Totaal alle scholen	0,75	0,83	0,77	0,65

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Betrouwbaarheid in het geding Tabel 9.2f maakt zichtbaar op hoeveel exameninstellingen het gemiddeld schoolexamencijfer meer dan 0,5 punt hoger ligt dan het gemiddeld cijfer voor het centrale examen. In de periode 2006-2008 varieert dit voor het vmbo-tl tussen 65 en 75 procent, voor het havo tussen 55 en 80 procent, terwijl het voor het vwo bijna steeds 100 procent is. Deze cijfers roepen vragen op over de betrouwbaarheid van de schoolexamens.

Integriteit Op de particuliere scholen en instellingen waarvan de inspectie de examenresultaten voortgezet onderwijs onderzocht, zijn de gemiddelde cijfers voor het centraal examen buitengewoon laag en ligt het gemiddelde schoolexamencijfer in de meeste gevallen 0,5 punt of meer boven het centraal examencijfer. Een gedeeltelijke verklaring kan zijn dat leerlingen die een relatief hoog cijfer voor hun schoolexamen hebben behaald, soms 'op hun lauweren gaan rusten' en zich minder inspinnen voor een goed centraal examenresultaat. Uit het bekostigd onderwijs zijn zulke situaties bekend. Ook hebben wat zwakkere leerlingen baat bij de meer gespreide toetsen van het schoolexamen, waarvan de vraagstelling en formulering door eigen leraren wellicht minder moeilijkheden oproept. Dit veroorzaakt in het bekostigd onderwijs echter lang niet zo'n sterke discrepantie tussen de cijfers voor het schoolexamen en centraal examen als in het niet bekostigd onderwijs wordt vastgesteld.

Intensief toezicht voortgezet De mate waarin de resultaten voor het schoolexamen structureel een correctiefactor vormen voor de negatief afwijkende resultaten van het centraal examen, wijst op onvoldoende kwaliteit van de examentoetsing bij de instellingen. Daarom handhaaft de inspectie het intensieve toezicht op de praktijk van

Tabel 9.2f Percentages instellingen vmbo-tl, havo en vwo naar gemiddeld verschil se- en ce-cijfer

	Vmbo-theoretische leerweg			Havo			Vwo		
	2006 (n=25)	2007 (n=27)	2008 n=28	2006 (n=26)	2007 (n=26)	2008 (n=29)	2006 (n=26)	2007 (n=26)	2008 (n=28)
<= 0,5	24	26	36	19	19	45	-	-	4
> 0,5 - <= 0,75	52	37	53	31	62	38	8	12	25
> 0,75	24	37	11	50	19	17	92	88	71
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

de schoolexamens in de niet bekostigde exameninstellingen voortgezet onderwijs. In het voorjaar van 2010 volgt opnieuw een ronde kwaliteitsonderzoeken waarbij al deze particuliere scholen onder artikel 56 WVO en instellingen onder artikel 1.4a.1. WEB zijn betrokken.





HOOFDSTUK 10

BASISVAARDIGHEDEN TAAL EN REKENEN/WISKUNDE

10.1 Prestaties van leerlingen in het basisonderwijs	195
10.2 Het onderwijsleerproces bij taal en rekenen/wiskunde in het basisonderwijs	199
10.3 Prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs	202
10.4 Het onderwijsleerproces bij taal en rekenen/wiskunde in het voortgezet onderwijs	205



10 Basisvaardigheden taal en rekenen/ wiskunde

Samenvatting

Prestaties basisonderwijs In internationaal vergelijkend onderzoek presteren Nederlandse basisschoolleerlingen goed. Landelijk peilingsonderzoek wijst uit dat er door de jaren heen weinig veranderingen optreden in prestaties. Bij rekenen is wel een achteruitgang te zien bij bewerkingsopgaven, maar er is een positieve ontwikkeling bij schattend rekenen. Peilingsonderzoek bij leerlingen van het speciaal basisonderwijs maakt duidelijk dat zij aan het eind van hun schoolloopbaan presteren op het niveau van eind groep 5 van de basisschool.

Verschillen tussen basisscholen Het kan voor leerlingen erg veel uitmaken op welke basisschool ze zitten. Op sommige scholen presteren leerlingen in groep 8 jaar na jaar ruim onder het gemiddelde van scholen die qua leerlingbevolking op hen lijken. Op goed presterende scholen zijn de kwaliteitszorg, de leerlingenzorg en het didactisch handelen van leraren beter dan op zwak presterende scholen. Recent onderzoek op scholen waar leerlingen slecht presteren voor taal laat zien dat leraren daar minder gericht zijn op goede prestaties, minder nagaan of leerlingen hun uitleg wel begrijpen, minder tijd aan taalonderwijs besteden en het onderwijs minder goed afstemmen op verschillen tussen leerlingen.

Voortgezet onderwijs Onderzoek naar taalprestaties in de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo en het praktijkonderwijs maakt duidelijk dat leerlingen relatief weinig taalvaardigheden hebben en die in het voortgezet onderwijs slechts langzaam verder ontwikkelen. Bij de rekenvaardigheden vallen de grote verschillen binnen de schoolsoorten op. Zo stromen leerlingen het vmbo in die zeer weinig rekenvaardigheden bezitten, maar ook leerlingen die rekenen op havo- of vwo-niveau.

Gegevens weinig gebruikt Op veel scholen voor voortgezet onderwijs zijn vaak wel gegevens beschikbaar over de prestaties van leerlingen op de basisschool. Leraren Nederlands of wiskunde kennen die gegevens echter niet altijd en hebben daardoor onvoldoende inzicht in het prestatieniveau van hun leerlingen. Scholen zijn er niet erg op gericht achterstanden bij taal of rekenen weg te werken. Veel scholen hebben geen streefniveaus vastgelegd die alle leerlingen moeten kunnen bereiken. Leraren zeggen dat ze leerlingen met problemen extra hulp geven, maar bijna de helft van de leerlingen met een grote rekenachterstand zegt geen extra hulp te hebben gehad.

Beheersing van vaardigheden In 2007 constateerde de inspectie dat een kwart van de leerlingen het basisonderwijs verlaat met een vaardigheid in technisch lezen op een niveau dat niet uitsteekt boven dat van groep 6. Als leerlingen basisvaardigheden onvoldoende beheersen, wreekt zich dat ook in het voortgezet onderwijs, zeker als die vaardigheden daar niet of onvoldoende worden onderhouden. Zo stelden Hacquebord e.a. (2004) vast dat ongeveer een kwart van de leerlingen in de basis-kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo moeite heeft om zelfstandig de schoolboeken te lezen die voor hen gemaakt zijn. Voor 17 procent van de leerlingen uit de theoretische leerweg van het vmbo en voor 18 procent van de leerlingen in havo en vwo geldt volgens deze onderzoekers hetzelfde.

De rol van scholen De inspectie heeft de afgelopen jaren verschillende onderzoeken naar basisvaardigheden gedaan. Daarbij is steeds gekeken naar de prestaties van leerlingen, maar ook naar de verschillen tussen scholen en de samenhang van schoolkenmerken met leerlingprestaties. Ook in 2007/2008 vond dergelijk onderzoek plaats. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van dit onderzoek in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.

10.1 Prestaties van leerlingen in het basisonderwijs

Nationale en internationale opbrengstmetingen

Weinig veranderingen De landelijke periodieke peilingsonderzoeken (Van der Schoot, 2008) wijzen uit dat prestaties op reken- en taalgebied de afgelopen twintig jaar weinig of geen ontwikkelingen laten zien, positieve noch negatieve. De enige uitzondering is te vinden bij rekenen/wiskunde. Daar is een negatieve trend bij de bewerkingsopgaven, naast een positieve trend bij schattend rekenen, basale vaardigheden (optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen) en procenten.

Jaarlijkse peilingen In 2008 voerde het Cito de eerste peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid uit in groep 4 en groep 8 van het basisonderwijs. Het was de start van wat een jaarlijkse reeks van peilingen moet worden (Cito, 2009). Het doel is van jaar tot jaar de ontwikkeling van prestaties op systeemniveau te monitoren, in het kader van de evaluatie van de kwaliteitsagenda 'Scholen voor morgen'. De eerste jaarlijkse peiling laat zien dat jongens zowel in groep 4 als in groep 8 beter rekenen dan meisjes, maar dat meisjes in het algemeen beter zijn in taal. De sociaaleconomische achtergrond van leerlingen, uitgedrukt in het leerlinggewicht, hangt samen met prestaties in groep 8. Voor de woordenschat geldt bijvoorbeeld dat hoe hoger het leerlinggewicht, hoe lager de vaardigheid; leerlingen met een gewicht van 1.00 presteren het best, de groep met gewicht 1.90 het slechtst en de groep met gewicht 1.25 ligt daar tussenin. Bij begrijpend lezen valt het verschil tussen leerlingen met gewicht 1.25 en 1.90 weg, maar deze twee groepen lezen beiden wel slechter dan leerlingen met gewicht 1.00. Bij spelling en rekenen wordt grotendeels hetzelfde beeld gevonden, al doet de groep leerlingen met gewicht 1.25 het vaak iets slechter dan de groep met gewicht 1.90.

Thuis taal In 2006 is de gewichtenregeling gewijzigd. De effecten van het leerlinggewicht zijn in groep 4 lastiger te interpreteren, doordat scholen oude en nieuwe leerlinggewichten door elkaar gebruiken. In groep 4 heeft de thuis taal een effect op de meeste vaardigheden. Leerlingen die thuis een andere taal naast of in plaats van het Nederlands spreken, presteren slechter dan leerlingen die thuis alleen Nederlands spreken. In groep 8 zijn die effecten echter verdwenen op alle onderdelen, behalve de woordenschat.

Cohortstudies PPON is niet het enige onderzoek op systeemniveau naar leeropbrengsten van het basisonderwijs. Ook cohortonderzoeken als Prima en COOL 5-18 onderzoeken prestaties met het doel schoolloopbanen en prestaties van leerlingen binnen en tussen cohorten te monitoren. Deze studies gebruiken prestaties ook als indicatoren voor beleidseffecten. Internationaal vergelijkend onderzoek (zoals PISA, PIRLS en TIMSS) is een derde vorm van systeemevaluatie. Dit type onderzoek vergelijkt prestaties in verschillende landen, waarbij alleen die vaardigheden worden onderzocht, die onderwijsprogramma's als gemeenschappelijke doelstellingen beschouwen.

Vergelijkbaarheid De resultaten van verschillende onderzoeken op systeemniveau zijn niet altijd onderling consistent en eenduidig. Dat komt doordat er geen inhoudelijke verbinding tussen de verschillende projecten bestaat en doordat het ene onderzoek fijnmaziger naar vaardigheden kijkt dan het andere. Zo presteert Nederland volgens internationale maatstaven goed bij rekenen/wiskunde, terwijl PPON aangeeft dat er op sommige onderdelen vooruitgang is en op andere delen achteruitgang. Uit PPON blijkt dat de leesvaardigheid van Nederlandse leerlingen over de jaren vrij stabiel blijft, terwijl de Nederlandse positie in internationaal onderzoek fluctueert.

Recent rekenonderzoek

Rekenprestaties Het tweede TIMSS-onderzoek over 2003 (Mullis, Martin, Gonzales & Chrostowski, 2004) wees uit dat Nederlandse kinderen op de basisschool beter rekenden dan hun leeftijdgenoten uit omliggende landen, alleen Vlaamse kinderen deden het nog beter. Drie jaar later, bij het PISA-onderzoek van 2006 (OECD, 2007a), bleek dat Nederlandse leerlingen van vijftien jaar beter rekenden dan kinderen in de ons omliggende landen. Uit de diverse studies blijkt overigens steeds dat Nederlandse leerlingen gemiddeld genomen goed presteren.

Negende plaats In 2007 werden in TIMSS-verband voor de derde keer negen- en tienjarige leerlingen in 36 verschillende landen getoetst op hun kennis van rekenen en natuuronderwijs (Meelissen & Drent, 2008). Nederland staat in 2007 op de negende plaats op de internationale ranglijst. De lijst wordt aangevoerd door Hong Kong. Nederlandse leerlingen presteren bij rekenen ver boven het internationaal gemiddelde. Van de ruim 4.300 getoetste Nederlandse leerlingen haalt maar 2 procent het laagste, basale kennisniveau in rekenen niet. Daar staat tegenover dat slechts 7 procent van de Nederlandse leerlingen het meest gevorderde rekenniveau bereikt. Ter vergelijking: in Singapore behaalde bijna de helft van de leerlingen dat hoogste niveau. Sinds de

eerste meting in 1995 nemen rekenprestaties van Nederlandse leerlingen zeer geleidelijk af, volgens de onderzoekers. De score van 2007 is niet significant lager dan die van 2003, maar wel significant lager dan de score van 1995.

Achterstand allochtone meisjes Nederlandse leerlingen hebben vooral moeite met geometrische vormen en meten. Deze onderwerpen komen in groep 6 ook het minst aan bod. Jongens presteren bij rekenen beter dan meisjes. Meisjes hebben bovendien minder zelfvertrouwen bij rekenen dan jongens. Allochtone meisjes doen het minder goed dan autochtone meisjes. Dat sekseverschillen bij rekenen geen vanzelfsprekendheid zijn, blijkt uit het feit dat in de helft van de deelnemende landen geen sekseverschillen zijn gevonden.

Bijscholing leraren Leerlingen krijgen in Nederland per week gemiddeld bijna 4,5 uur rekenles. Dit is sinds 1995 nauwelijks veranderd. Het percentage leraren dat leerlingen tijdens de rekenles geen rekenmachine laat gebruiken, is gedaald van 71 procent in 1995 naar 49 procent in 2007. Leraren geven minder huiswerk voor rekenen op; nog slechts een derde van hen doet dit, tegen de helft in 1995. Ook zijn leerkrachten minder bijscholing voor rekenonderwijs gaan volgen (Meelissen & Drent, 2008).

Speciaal basisonderwijs De landelijke en internationaal vergelijkende peilingsonderzoeken geven geen informatie over de prestaties van de leerlingen aan het eind van het speciaal basisonderwijs. Uit PPON-studies (Kraemer, Van der Schoot & Van Rijn, 2009) blijkt dat deze leerlingen bij rekenen aanzienlijk lager presteren dan de leerlingen in het regulier basisonderwijs. Bij getallen en getalrelaties is het niveau vergelijkbaar met eind groep 5 van de basisschool. Slechts een klein deel van de leerlingen haalt het niveau eind groep 7. Eerdere peilingen naar de leesvaardigheid leverden vergelijkbare resultaten op.

Prestaties aan het eind van de basisschool

Relatieve norm De inspectie analyseerde de taal- en rekenprestaties van circa vijfduizend scholen op de Cito Eindtoets Basisonderwijs in de periode 2003 tot en met 2007 (Inspectie van het Onderwijs, 2008a; 2008b). Deze analyses staan geen absolute uitspraken toe over het niveau van taal- en rekenvaardigheden. Er zijn immers nog geen concrete landelijke normen voor de beheersing van kerndoelen op een minimum, voldoende of goed niveau. Daarom bepleitte de inspectie de invoering van leerstandaarden of referentieniveaus al in het vorige Onderwijsverslag.

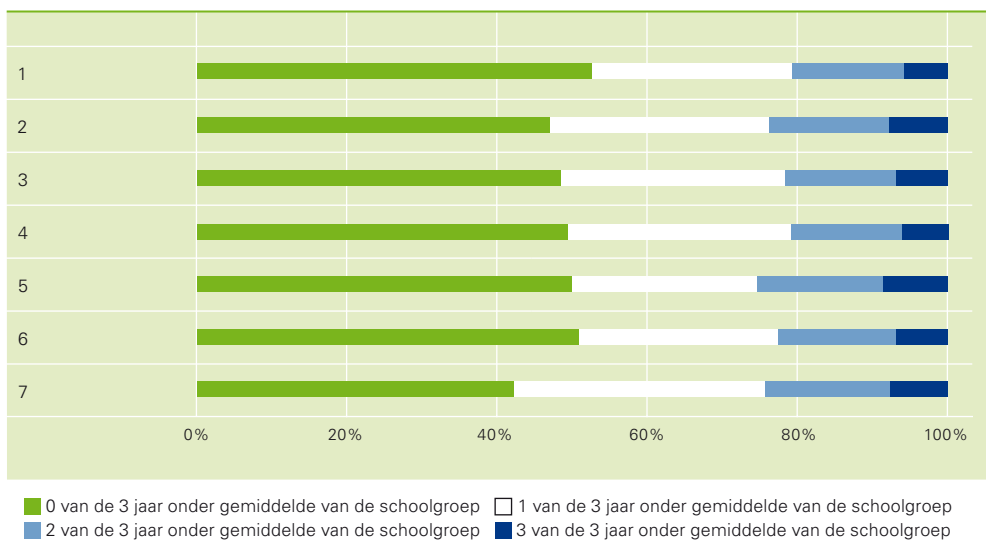
Verschillen tussen scholen Het inspectieonderzoek maakt wel duidelijk dat scholen sterk verschillen in prestaties op basisvaardigheden, uitgedrukt in percentages goed beantwoorde opgaven op de Eindtoets. Zo zijn taalprestaties op scholen met overwegend allochtone leerlingen en op scholen waar veel leerlingen ouders met een lage schoolopleiding hebben, aanzienlijk lager dan op andere scholen.

Schoolgroepen Scholen kunnen worden ingedeeld in zeven schoolgroepen. Een school in schoolgroep 1 heeft (uitgaande van de gewichtenregeling zoals die tot 2006

gebruikelijk was) geen achterstandsleerlingen, terwijl een school in schoolgroep 7 meer dan 75 procent allochtone leerlingen heeft. De inspectie ging na op hoeveel scholen de prestaties ten minste twee van de drie onderzochte jaren achterblijven bij het gemiddelde van hun schoolgroep. Die scholen zijn taal- of rekenzwak genoemd. Van de onderzochte scholen is 12 procent taalzwak en 23 procent rekenzwak. Er zijn ook scholen waar de prestaties ten minste twee jaar veel hoger zijn dan het gemiddelde van de schoolgroep. Deze scholen zijn taal- of rekensterk genoemd. Van alle scholen is 18 procent taalsterk en 27 procent rekensterk.

Drie jaar onvoldoende In figuur 10.1a staat de verdeling van zwakke, gemiddelde en sterke scholen op het gebied van rekenen/wiskunde per schoolgroep. De prestaties op basisscholen zijn gedurende drie schooljaren onderzocht (2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006). Deze figuur maakt duidelijk dat in alle schoolgroepen vergelijkbare percentages rekenzwakke scholen voorkomen. Een klein gedeelte van de scholen in elke schoolgroep presteert drie jaar achtereen onder het gemiddelde van de schoolgroep, terwijl een groter gedeelte twee van de drie jaar onder het gemiddelde blijft.

Figuur 10.1a Percentage scholen dat in de periode 2003/2004-2005/2006 een of meerdere jaren onvoldoende scoorde voor rekenen/wiskunde, per schoolgroep



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Prestaties gedurende het basisonderwijs

Vershil van een jaar De resultaten van taal- en rekentoetsen zijn voor de onderscheiden schoolgroepen in kaart gebracht. Prestaties op de taaltoets voor kleuters en de toets begrijpend lezen zijn lager naarmate de schoolgroep meer achterstandsleerlingen heeft. Bij begrijpend lezen kan het verschil in scores tussen schoolgroep 1 en schoolgroep 7 oplopen tot meer dan een jaar. Bij technisch lezen in de groepen 3 en 4 zijn zulke verschillen tussen schoolgroepen er niet.

Begrijpend lezen Taalzwakke en taalsterke scholen zijn gedefinieerd aan de hand van hun resultaten op de Eindtoets. De vraag is dan of vergelijkbare verschillen ook in andere leerjaren herkenbaar zijn. Bij de taaltoets voor kleuters en de toetsen voor technisch lezen is dat niet duidelijk het geval. Bij begrijpend lezen in de leerjaren 6, 7 en 8 zijn er wel verschillen tussen taalzwakke en taalsterke scholen binnen schoolgroepen.

Rekentoetsen Ook resultaten van rekentoetsen in verschillende leerjaren zijn in kaart gebracht (figuur 10.1b). Dat levert eenzelfde beeld op als de resultaten aan het eind van de basisschool. Schoolgroep 1 scoort het hoogst en schoolgroep 7 het laagst. In de laatste jaren van de basisschool bedraagt het verschil in gemiddelde rekenprestaties tussen schoolgroep 1 en schoolgroep 7 iets meer dan een half jaar.

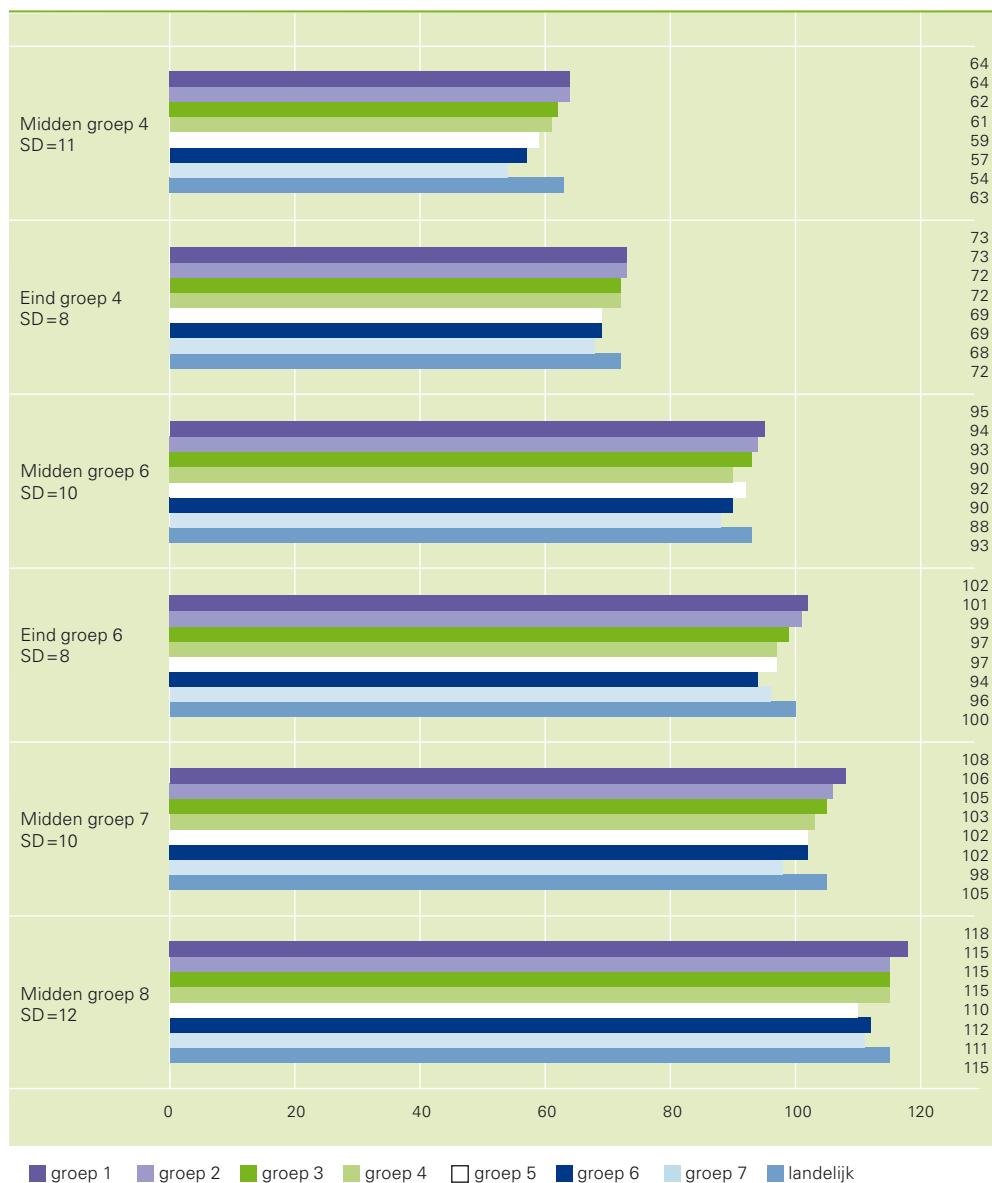
10.2 Het onderwijsleerproces bij taal en rekenen/wiskunde in het basisonderwijs

De inspectie ging na of de kwaliteit van het onderwijsleerproces, gemeten aan de hand van kwaliteitsindicatoren uit het waarderingskader, samenhangt met prestaties van scholen.

Taalzwakke en rekenzwakke scholen Het onderwijsleerproces op taalzwakke en rekenzwakke scholen verschilt op veel indicatoren van dat op andere scholen. Het leerstofaanbod, het gebruik van de onderwijstijd, de uitleg door leraren, de afstemming van het onderwijs op leerlingen en de leerlingenzorg zijn minder positief beoordeeld. Ook de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg laten te wensen over. De scholen evalueren de kwaliteit van hun opbrengsten bijvoorbeeld niet jaarlijks, slagen er onvoldoende in om de zorg voor leerlingen met problemen planmatig te laten verlopen en gaan onvoldoende na welke effecten die zorg heeft.

Taal- en rekensterke scholen Het onderwijsleerproces op taal- en rekensterke scholen is juist beter dan op andere scholen. Het didactisch handelen van leraren en de besteding van de onderwijstijd zijn gunstiger beoordeeld dan op overige scholen. Leraren slagen er beter in een taakgericht klimaat te bewerkstelligen en leerlingen zijn meer betrokken bij onderwijsactiviteiten. De onderwijstijd wordt efficiënter be-

Figuur 10.1b Vaardigheidsscore op rekenen en wiskunde schooljaar 2005/2006, per schoolgroep en landelijk, voor verschillende leerjaren



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

steed en de scholen slagen er beter in om taal- en rekenprestaties systematisch te analyseren.

Didactisch handelen In 2008 onderzocht de inspectie opnieuw de kwaliteit van het taalonderwijs op de basisschool bij 280 taalzwakke en taalsterke scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2009e). Dit onderzoek bevestigt dat er een samenhang is tussen de kwaliteit van het onderwijsleerproces en de prestaties van leerlingen. De verschillen tussen taalzwakke en taalsterke scholen zijn het meest prangend wat het didactisch handelen van leraren betreft. Leraren op taalzwakke scholen:

- ◆ zijn minder gericht op een hoge inzet en op hoge prestaties van leerlingen;
- ◆ richten hun leerlingen minder op het lesdoel dat bereikt moet worden;
- ◆ gaan minder na of leerlingen de uitleg hebben begrepen;
- ◆ bevorderen de talige interactie minder tijdens de uitleg;
- ◆ zijn minder goed in het geven van gerichte feedback op leerprocessen en leerresultaten.

Taalzwakke scholen onderscheiden zich verder van taalsterke scholen doordat ze:

- ◆ minder tijd aan taalonderwijs besteden;
- ◆ het taalonderwijs minder goed afstemmen op verschillen tussen leerlingen;
- ◆ de leerlingenzorg minder goed op orde hebben;
- ◆ er minder in slagen om het taalonderwijs doelgericht en planmatig te verbeteren.

Kwaliteitszorg Een vergelijkbare samenhang tussen inspectiebeoordelingen van onderwijsleerprocessen en prestaties is onlangs ook geconstateerd in een aanvullende analyse in de Nederlandse steekproef van de laatste TIMSS-studie (Meelissen & Drent, 2008). De kwaliteitszorg en de kwaliteit van de leerlingenzorg verklaren de verschillen in rekenprestaties van leerlingen in groep 6 het beste.

Kwaliteitsverbetering

Analyse van prestaties Door verbetering van hun onderwijskwaliteit kunnen scholen hogere prestaties realiseren. Een voorwaarde is dat scholen prestaties van leerlingen niet alleen in kaart brengen, maar ook analyseren. De inspectie vindt het in dit kader wenselijk dat toetsen uit leerlingvolgsystemen en eindtoetsen 'absoluut' genormeerd zijn. Pas dan kunnen scholen, ook over meerdere jaren, goed zien hoe hun leerlingen presteren. De inspectie is er dan ook voorstander van dat deze normering op zo kort mogelijke termijn wordt gerealiseerd, zo mogelijk gerelateerd aan leerstandaarden en referentieniveaus.

Het zijn vervolgens de leraren die met resultaten van analyses aan de slag moeten in hun klassen. De inspectieonderzoeken naar basisvaardigheden taal en rekenen maken duidelijk dat het analyseren van prestaties, het borgen van de kwaliteit van het onderwijs, het didactisch handelen, de leerlingenzorg en de onderwijstijd kritische

succesfactoren zijn voor prestaties van leerlingen. Deze factoren zijn door scholen te beïnvloeden. Zij zijn het daarom die voor hun leerlingen het verschil kunnen maken.

10.3 Prestaties van leerlingen in het voortgezet onderwijs

Onvoldoende beleid De inspectie heeft in 2007 de basisvaardigheden voor taal in het voortgezet onderwijs onderzocht en in 2008 de basisvaardigheden voor rekenen. Beide onderzoeken richtten zich op de vraag hoe leerlingen in het voortgezet onderwijs presteren en hoe prestaties verklaard en verbeterd kunnen worden. De conclusies van beide onderzoeken zijn vergelijkbaar. Het voortgezet onderwijs kent veel leerlingen die relatief weinig basisvaardigheden bezitten en veel scholen hebben onvoldoende beleid ontwikkeld om deze achterstanden gericht aan te pakken.

Taal

Vmbo en praktijkonderwijs In het onderzoek naar basisvaardigheden taal in het voortgezet onderwijs heeft de inspectie zich gericht op die groepen scholen en afdelingen, waar verwacht kon worden dat basisvaardigheden van leerlingen minder zijn ontwikkeld. Daarom zijn in totaal 72 afdelingen van vmbo-scholen voor basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen en scholen voor praktijkonderwijs onderzocht. Het ging hierbij om een voor de genoemde schoolsoorten representatieve steekproef. Alleen de leerlingen van het eerste en het tweede leerjaar zijn in dit onderzoek betrokken.

Doelmatige communicatie De inspectie heeft basisvaardigheden in dit onderzoek gedefinieerd als de basale communicatieve vaardigheden die een leerling op school en in de maatschappij minimaal nodig heeft om als onderwijsdeelnemer en als burger doelmatig te kunnen communiceren met andere deelnemers en burgers en met de overheid. De inspectie heeft afgezien van een exacte niveauaanduiding, omdat deze op het moment van het onderzoek nog werd uitgewerkt door de werkgroep Doorlopende Leerlijnen.

Gewenst niveau Om toch enigszins een niveau-indicatie te kunnen weergeven, heeft de inspectie de toets Diataal laten afnemen. Deze toets meet tekstbegrip, woordenschat en luistervaardigheid. De toets is gebaseerd op taal- en tekstmateriaal dat ontleend is aan het schriftelijke schoolaanbod en dat voor dat aanbod representatief is. De toetscores doen daarmee een uitspraak over de beheersing van die schooltaal, in het bijzonder over het begrip van teksten en woorden die leerlingen bij vakken krijgen aangeboden. De toets meet de afstand tot een criterium, dat het gewenste niveau voor het vmbo per leerjaar aangeeft. Dit criterium is ontwikkeld in onderzoek dat een analyse heeft gemaakt van leesteksten uit schoolboeken voor primair en voortgezet onderwijs naar moeilijkheidsgraad. Vervolgens zijn moeilijkheidsniveaus gedefinieerd (Andringa & Hacquebord, 2000).

Onder de norm De toetsresultaten geven een indicatie van de beheersing van basisvaardigheden:

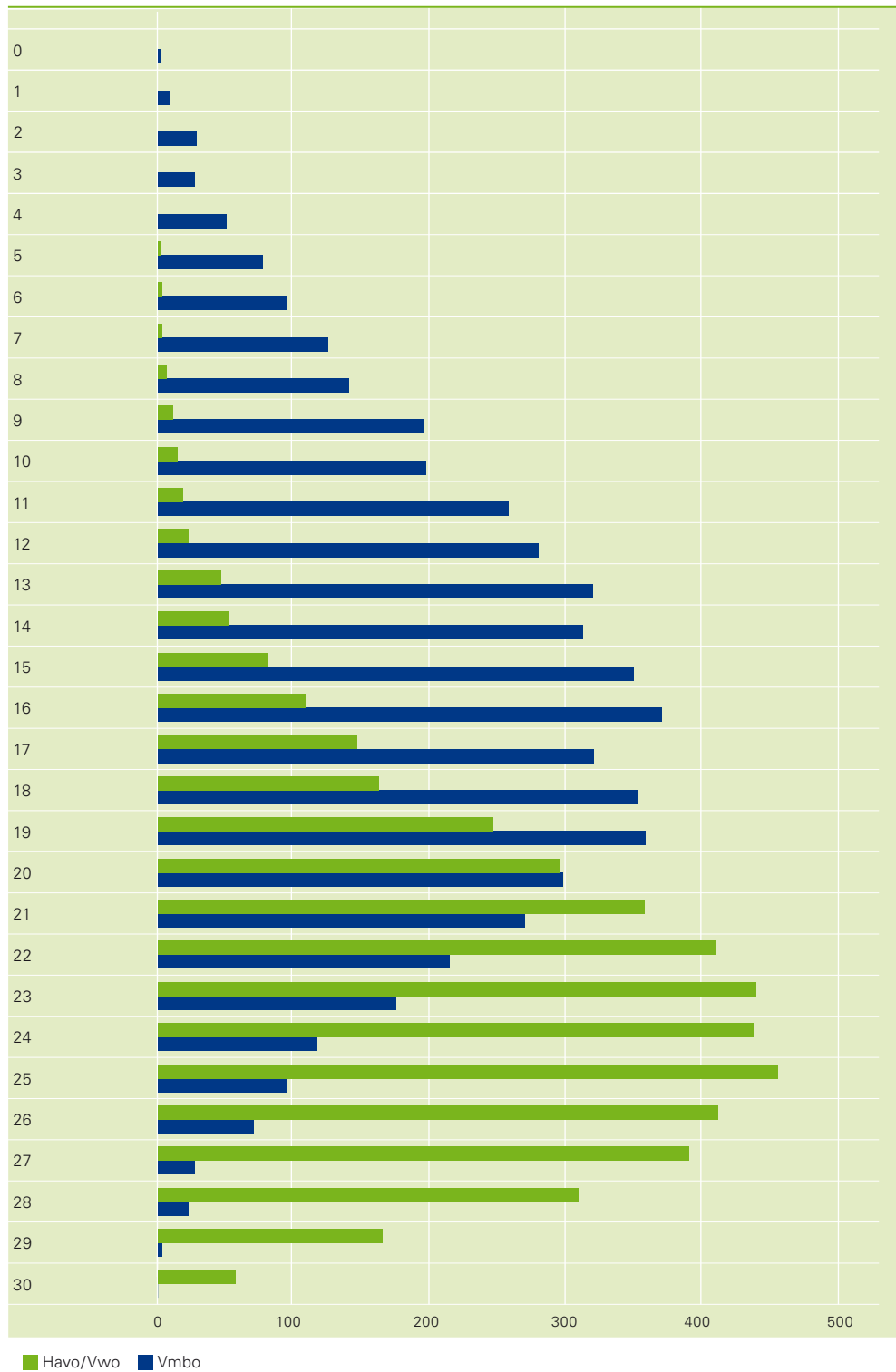
- ◆ Aan het begin van het eerste leerjaar presteert de meerderheid (83 procent) van de leerlingen van de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo bij luistervaardigheden onder het volgens de toets gewenste niveau voor leerjaar 1 in het vmbo. Bij tekstbegrip is dat het geval voor 60 procent van de leerlingen, bij woordenschatontwikkeling voor ruim 50 procent. Bijna alle leerlingen in het praktijkonderwijs hebben ten minste twee, maar vaak meer leerjaren achterstand op deze vaardigheden. Dit is deels begrijpelijk, omdat het gewenste niveau voor het vmbo geldt en leerlingen in het praktijkonderwijs doorgaans een leerachterstand van twee tot drie leerjaren voor taalvaardigheden hebben.
- ◆ Aan het eind van het tweede leerjaar presteert 66 procent onder het gewenste niveau bij luistervaardigheden, 72 procent bij tekstbegrip en een kwart bij woordenschat. De prestaties zijn bij dit laatste gebied het meest verschillend van die in het eerste leerjaar. Bijna alle leerlingen van het praktijkonderwijs beheersen ook aan het eind van het tweede leerjaar de basisvaardigheden onvoldoende.

Rekenen

Onderbouw voortgezet onderwijs In het schooljaar 2007/2008 onderzocht de inspectie rekenvaardigheden in de onderbouw van het voortgezet onderwijs in een representatieve steekproef van 150 scholen. Alle leerlingen in het eerste leerjaar, in totaal 9.976, maakten de ABC-toets Rekenen-Wiskunde voor het voortgezet onderwijs (Van Groenestijn, 2007) kort na de zomervakantie. De toets meet het rekenniveau van leerlingen op onderdelen als getallen en bewerkingen, verhoudingen, breuken, kommagetallen en procenten. Ook vaardigheden op het gebied van het metriek stelsel, geldrekenen en ruimtelijk inzicht komen in de toets aan de orde.

Verschillen tussen leerlingen Bij de prestaties is een onderscheid gemaakt in het vmbo enerzijds en het havo/vwo anderzijds (figuur 10.3a). De scores van leerlingen in verschillende afdelingen van het voortgezet onderwijs lopen zeer sterk uiteen. Bij een maximale score van 30 op de toets is de gemiddelde score over alle leerlingen 19, maar leerlingen op het gymnasium maken ruim twee keer zo veel toetsvragen goed (25) als leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs en de basisberoepsgerichte leerweg in het vmbo (12). Dat ligt voor een deel ook voor de hand, omdat rekenprestaties het advies voor het voortgezet onderwijs in groep 8 van de basisschool mede bepalen. Het gemiddelde voor de kaderberoepsgerichte leerweg is 16, voor de gemengde en de theoretische leerweg 18, voor het havo 22 en voor het vwo 25.

Verschillen binnen schoolsoorten Ook binnen schoolsoorten bestaan echter nog grote verschillen in rekenprestaties tussen leerlingen. In het lwoo bijvoorbeeld variëren de scores van 5 tot 21, in de gemengde en theoretische leerweg van 11 tot 25. Er zijn dus leerlingen binnen dezelfde leerwegen van het vmbo die zeer weinig presteren, maar ook leerlingen die op havo- of vwo-niveau presteren. De prestatieverschillen zijn binnen het lwoo en het vmbo groter dan binnen het havo/vwo. Jongens halen

Figuur 10.3a Aantal opgaven goed op de ABC-toets, naar schoolsoort

hogere scores op de ABC-toets dan meisjes. Meisjes scoren wel hoger op optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen dan jongens, maar jongens scoren weer hoger op verhoudingen en meten en meetkunde.

Allochtone leerlingen Omdat in het recente TIMSS-onderzoek geconstateerd werd dat allochtone meisjes slechter rekenen dan autochtone, is de inspectie nagegaan of dat ook in het voortgezet onderwijs het geval zou zijn. Inderdaad presteren allochtone meisjes ook op de ABC-toets lager dan autochtone meisjes en lager dan jongens (zowel autochtoon als allochtoon). In de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo zijn de verschillen klein (0,5 punt op de toets), maar in de groep meisjes die onderwijs volgen in de theoretische leerweg, havo of vwo zijn de verschillen groter (1,1 punt). Allochtone jongens wijken in die schoolsoorten niet af van autochtone jongens, maar in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo juist wel (1,8 punt op de toets).

10.4 Het onderwijsleerproces bij taal en rekenen/wiskunde in het voortgezet onderwijs

Taal

Gegevens niet gebruikt In het taalonderzoek constateerde de inspectie dat veel scholen mogelijkheden om taalachterstanden adequaat aan te pakken onvoldoende benutten.

- ◆ Op de helft van de vmbo-scholen met basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen hebben leraren Nederlands aan het begin van het eerste leerjaar geen gegevens over taalprestaties van leerlingen op de basisschool, terwijl die gegevens wel op school aanwezig zijn.
- ◆ Leraren hebben vaak geen duidelijk inzicht in de precieze vormen van taalachterstanden van hun leerlingen. Hierdoor komt de doorgaande lijn tussen het basis-onderwijs en het voortgezet onderwijs in het gedrang.
- ◆ Scholen stemmen de onderwijstijd voor het vak Nederlands doorgaans niet af op leerlingen met taalachterstanden. Op scholen die meer tijd besteden aan technisch lezen, presteren leerlingen beter en boeken ze meer vooruitgang op de toetsen.
- ◆ Op 40 procent van de scholen geven leraren Nederlands geen huiswerk op 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 bereikt zouden moeten hebben. Driekwart van de onderzochte scholen toetst ook niet of de leerlingen aan het eind van het tweede leerjaar het gewenste niveau hebben bereikt. Op scholen die het eindniveau van het tweede leerjaar wel hebben vastgelegd, halen leerlingen uit de basisberoepsgerichte leerweg hogere cijfers voor Nederlands op het centraal examen.

- ◆ Op de meeste scholen besteden leraren van andere vakken dan Nederlands geen (structurele) aandacht aan de taalachterstanden.
- ◆ Driekwart van de scholen heeft geen structurele en herkenbare aanpak van taalachterstanden vastgelegd. Een substantiële meerderheid van scholen geeft dus geen invulling aan de eis van het bestrijden van taalachterstanden zoals opgenomen in artikel 6c van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO).

Rekenen

Problemen onvoldoende bekend Het onderwijskundig rapport van de basisschool bevat vaak informatie over algemene rekenprestaties van leerlingen, maar biedt meestal geen inzicht in het beheersingsniveau van specifieke onderdelen zoals getallen en bewerkingen, verhoudingen, breuken of procenten. Specifieke rekenproblemen worden heel beperkt genoemd. Scholen voor voortgezet onderwijs weten via de onderwijskundige rapporten dus wel of leerlingen met beperkte rekenvaardigheden aan het voortgezet onderwijs beginnen, maar ze weten vaak niet welke problemen leerlingen precies hebben en hoe groot die zijn.

Gedeelte scholen screent zelf De onbekendheid van de meeste wiskundeleraren met de specifieke rekenproblemen van hun nieuwe leerlingen belemmert de doorgaande lijn in het onderwijsleerproces. Minder dan de helft van de scholen toetst eersteklasseers door een eigen screening op rekenvaardigheden. Vergelijking van de screeningsonderwerpen met de informatie uit onderwijskundige rapporten van basisscholen leert dat scholen voor voortgezet onderwijs meer gedetailleerde informatie nodig lijken te hebben dan de rapporten bieden.

Geen analyse van gegevens Ook in het rekenonderzoek constateert de inspectie dat scholen voor voortgezet onderwijs kansen laten liggen om rekenproblemen aan te pakken:

- ◆ Twee derde van de leraren wiskunde beschikt niet over gegevens over de rekenproblemen van hun nieuwe leerlingen, terwijl informatie hierover (voor zover het algemene rekenvaardigheden betreft) meestal wel op de school bekend is.
- ◆ Zorgcoördinatoren schatten rekenproblemen van leerlingen in het eerste leerjaar te laag in of zeggen er niet mee bekend te zijn, ondanks het feit dat in drie van de vier onderwijskundige rapporten de problematiek wel geregistreerd wordt.
- ◆ Weinig scholen hebben een plan van aanpak voor de bestrijding van rekenproblemen. Een systematische aanpak is bij 75 procent van de onderzochte scholen niet herkenbaar.
- ◆ De helft van de scholen heeft vastgelegd welk niveau de leerlingen aan het eind van het tweede leerjaar zouden moeten behalen voor de rekenvaardigheden. Een op de vijf controleert daadwerkelijk met behulp van een toets of leerlingen dat niveau hebben bereikt.
- ◆ Als bij een leerling een achterstand op een van de rekenvaardigheden wordt geconstateerd, biedt (volgens leraren) 72 procent van de scholen gerichte hulp en begeleiding aan. De hulp vindt meestal niet in reguliere lessen, maar in een extra

lesuur plaats in een kleine groep leerlingen; in mindere mate gaat het om individuele hulp. Bij de extra hulp gaat het vooral om elementaire rekenvaardigheden.

- ◆ Op de meeste scholen zijn er weinig afspraken met de leraren van andere vakken dan wiskunde over aandacht voor rekenproblemen.

Onvoldoende hulp aan leerlingen De inspectie plaatst vraagtekens bij de doeltreffendheid van die hulp, gezien het feit dat inzicht in de problematiek van leerlingen met rekenachterstanden doorgaans ontbreekt, evenals vastgestelde eindniveaus en de controle op het bereiken daarvan. Bovendien zegt 40 procent van de leerlingen met een flinke rekenachterstand geen extra hulp te hebben gehad.

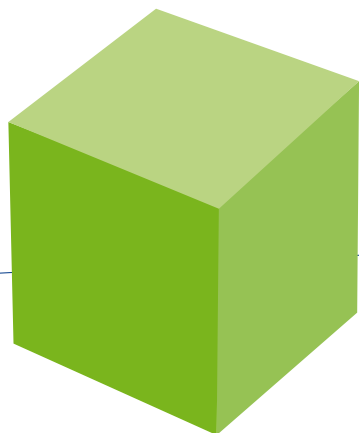
Effectieve maatregelen Om na te gaan welke maatregelen van scholen effectief zijn, worden alle leerlingen op de steekproefscholen aan het einde van de onderbouw opnieuw getoetst. Dan wordt duidelijk op welke scholen leerlingen de meeste vooruitgang hebben geboekt en welke maatregelen deze scholen hebben genomen. Dat maakt het mogelijk om doeltreffende maatregelen te identificeren, die een bijdrage kunnen leveren aan een betere bestrijding van achterstanden in basisvaardigheden rekenen bij leerlingen in het voortgezet onderwijs.



HOOFDSTUK 11

DE KWALITEIT VAN DE LERAAR

11.1	Leraarschap en inspectietoezicht	211
11.2	De arbeids- en opleidingsmarkt voor onderwijspersoneel	215
11.3	Lerarenopleidingen	219



11 De kwaliteit van de leraar

Samenvatting

Het belang van goede leraren Het grote belang van voldoende leraren en voldoende bekwame leraren voor het onderwijs wordt alom onderkend. Hoe belangrijk goede leraren zijn, constateert de inspectie keer op keer. De kwaliteit van leraren en lessen is gerelateerd aan de kwaliteit van leerlingprestaties. Op scholen waar de kwaliteit van het onderwijs tekortschiet, is vrijwel altijd een direct verband met onvoldoende kwaliteit van de leraren of de schoolleiding. Op zeer zwakke scholen die zich verbeteren, zijn vaak personeelsleden of schoolleiders vervangen. De komende jaren zal de inspectie de vorderingen op het gebied van kwaliteitsverbetering van het leraarschap bewaken. Het toezicht schenkt dan meer aandacht aan de leraar dan tot nu toe.

Gevolgen lerarentekort Door het lerarentekort staan, vooral in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, nogal eens onbevoegde leraren voor de klas. Een kwart van de leraren geeft wel eens les in vakken waar ze geen bevoegdheid voor hebben. Zowel onbevoegde leraren als hun bevoegde collega's hebben hier problemen mee. Het inzetten van onbevoegden of onderbevoegden is meestal een noodoplossing bij ziekte of onvervulbare vacatures. Scholen zetten dan soms ook onderwijsondersteunend personeel in voor taken van leraren om de dagelijkse gang van zaken op school doorgang te laten vinden. Onderwijsondersteuners mogen wel assisteren bij lessen, maar alleen onder verantwoordelijkheid van een leraar.

Lerarenopleidingen Recent is het belang van eerstegraads leraren opnieuw onderstreept. Het rendement van de universitaire lerarenopleidingen is echter onvoldoende. De instroom is laag, er is uitval tijdens de opleiding, gediplomeerden gaan regelmatig niet als leraar aan de slag en van degenen die dat wel doen, vertrekt een deel vrij snel weer uit het onderwijs.

Kwaliteitsagenda De leraar staat centraal in de 'Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011'. De inspectie monitort de komende jaren welke resultaten de agenda zal halen. Dat gebeurde ook bij een eerdere agenda; toen bleek onder meer dat lerarenopleidingen verschilden in de kwaliteitsverbeteringen die ze tot stand hadden weten te brengen. Ook constateerde de inspectie risico's bij het opleiden van leraren in de school. Deze bevindingen blijven ook in de nieuwe beleidsperiode relevant.

Pabotoetsen Ter bewaking van de taal- en rekenvaardigheden van pabostudenten zijn toetsen ingevoerd die studenten moeten halen om hun opleiding voort te kunnen zetten. Voor de taaltoets slaagt driekwart van de studenten, voor de

rekentoets 80 procent. Studenten die met een mbo-vooropleiding instromen op de pabo, zakken veel vaker voor de toetsen dan studenten met een havo- of vwo-vooropleiding.

De Grondwet verwijst in artikel 23, tweede lid, naar de bekwaamheid van leraren: 'Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, één en ander bij de wet te regelen'. Het toezicht van de inspectie richt zich echter niet primair op de bekwaamheid van leraren of het management van scholen. In andere landen, bijvoorbeeld Engeland en Schotland, doet de inspectie dat wel expliciet. In Nederland zijn bekwaamheidseisen geformuleerd in de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO). De inspectie kijkt daar voornamelijk naar als de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is.

Dubbel probleem De bekwaamheid van leraren is overigens wel degelijk een aandachtspunt van de regering, evenals de beschikbaarheid van voldoende leraren. In mei 2007 heeft de minister van OCW de Commissie Leraren, onder voorzitterschap van Rinnooy Kan, ingesteld om te adviseren over een 'fundamentele bedreiging voor de toekomst van Nederland als kenniseconomie' (Commissie Leraren, 2007). Deze fundamentele bedreiging is het zogenaamde dubbele lerarenprobleem: 'een dramatisch tekort aan kwalitatief goede leraren'. Er is dus zowel een kwantitatief als een kwalitatief probleem. In de beleidsreactie 'Actieplan LeerKracht van Nederland' (OCW, 2007a) is het grootste deel van de adviezen van de commissie overgenomen, waaronder een geleidelijke verhoging van de leraarsalarissen tot ongeveer 1 miljard euro per jaar. In april 2008 bereikten sociale partners een onderhandelaarsakkoord. Uiteindelijk is op 1 juli 2008 het definitieve convenant Leerkracht van Nederland getekend door de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties uit het primair en voortgezet onderwijs.

11.1 Leraarschap en inspectietoezicht

Verandering toezicht De Commissie Leraren (2007) heeft zich ook uitgesproken over het toezicht door de inspectie. Zij ziet de inspectie als sluitstuk op het versneld bevorderen van de meer professionele school. Het kabinet vindt eveneens dat de inspectie de vorderingen van scholen op het gebied van kwaliteitsverbetering van het leraarschap moet bewaken. De inspectie moet met het oog daarop beter in positie worden gebracht. Dat zal volgens het actieplan gebeuren door in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) vast te leggen dat de inspectie, in het kader van de naleving van wettelijke bepalingen, toezicht houdt op de kwaliteit van het leraarschap. In de toekomst zal de inspectie dan ook systematischer kunnen rapporteren over de kwa-

liteit van de leraar dan nu. Op dit moment komt het leraarschap alleen naar voren als element van het toezicht op scholen.

Leraren in het toezicht op scholen

Verband met prestaties Een belangrijk onderdeel van het toezicht op scholen is de beoordeling van lessen. In het schooljaar 2007/2008 zijn lessen op ruim 260 basisscholen geobserveerd. De kwaliteit van lessen is in verband gebracht met prestaties van leerlingen aan het eind van de basisschool en met het arrangement van de school. De kwaliteit van het lesgeven en ook de systematiek aan de hand waarvan leraren volgen hoe hun leerlingen zich ontwikkelen, hangen significant samen met beide maten (tabel 11.1a). Een goed klassenmanagement en een goede procedure voor het bijhouden van de ontwikkeling die leerlingen doormaken (niet alleen door toetsen, maar ook door te observeren) zijn van belang, evenals een goede structuur in de les en een respectvolle omgang met leerlingen. Dat de samenhang met het arrangement soms iets hoger is dan de samenhang met opbrengsten, komt doordat sommige indicatoren onderdeel zijn van de beslisregel om een aangepast arrangement toe te kennen. Als scholen daar laag op scores hebben ze dus meer kans om een aangepast toezichtarrangement te krijgen.

Lessen op taalsterke scholen De vaststelling dat de kwaliteit van het lesgeven er toe doet, bevestigt uitkomsten uit eerder inspectieonderzoek naar taalsterke en taalzwakke basisscholen (Inspectie van het Onderwijs, 2009e). Leraren op scholen met goede taalresultaten doen het beter dan het landelijk gemiddelde ten aanzien van de invulling van onderwijstijd, de actieve en zelfstandige houding van leerlingen, de opbrengsten én het didactisch handelen. Leraren op taalsterke scholen slagen er beter in een taakgerichte werksfeer te realiseren. Hun lessen verlopen ordelijk en ze kunnen hun klassen goed managen. De leerlingen werken daardoor geconcentreerd en zijn actief betrokken bij de les. Ze luisteren en letten goed op tijdens instructies. Kortom: ze stellen zich op als actieve lerenden.

Lessen op taalzwakke scholen De situatie bij taalzwakke scholen is anders. Hier blijven de lessen achter bij het landelijk gemiddelde op onderdelen van het leerstofaanbod, de onderwijstijd, het didactisch handelen, de afstemming op onderwijsbehoeften van leerlingen, de actieve en zelfstandige houding van leerlingen, de zorg en begeleiding en de opbrengsten. Leraren op taalzwakke scholen leggen minder duidelijk uit en ze slagen er onvoldoende in een taakgerichte werksfeer in hun les te bereiken. Ze stemmen het onderwijs onvoldoende af op verschillen tussen leerlingen. Leerlingen zijn veel minder actief betrokken bij onderwijsactiviteiten in de lessen.

Tabel 11.1a Verbanden tussen de kwaliteit van lessen, prestaties van leerlingen en arrangementen van scholen (significante correlaties)

	Eindopbrengsten	Arrangement
De kwaliteit van het lesgeven		
De leraar gaat na of de lesdoelen bereikt worden	0,14	-
De leraar voorkomt met goed klassenmanagement kwaliteitsverlies	0,15	0,18
Er is een taakgerichte werksfeer	0,14	0,21
De leraar biedt leerlingen een duidelijke structuur	0,13	0,19
De leraar zorgt voor een ordelijk verloop van de les	-	0,14
De leraar gebruikt de leertijd efficiënt	-	0,21
De leraar zorgt voor een doelmatig klassenmanagement	-	0,20
De leraar maakt de gewenste leerhouding duidelijk	-	0,17
De leraar toont in gedrag en taalgebruik respect voor leerlingen	-	0,15
Het volgen van de vorderingen van de leerlingen		
De leraar neemt toetsen af volgens voorschrift	0,17	-
De leraar observeert regelmatig en neemt regelmatig toetsen af	0,15	-
De leraar volgt systematisch de vorderingen van de leerlingen.	0,12	-
De leraar administreert de vorderingen overzichtelijk in groepsmappen	0,23	0,22

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Vergelijking met andere landen Onderzoek dat de inspectie in internationaal verband doet, geeft een indicatie van de kwaliteit van de Nederlandse leraar in vergelijking met andere landen. In het ICALT-2-onderzoek (International Comparative Analysis of Learning and Teaching) hebben inspecteurs leraren ondervraagd en rekenlessen geobserveerd in groep 4. Het onderzoek vond plaats in Nederland, Vlaanderen, Schotland, Nedersaksen en Slowakije (tabel 11.1b).

Tabel 11.1b Percentage leerlingen per land dat voldoende is beoordeeld op onderdelen van het onderwijsleerproces

	Vlaanderen N=240	Nedersaksen N=278	Nederland N=332	Schotland N=94	Slowakije N=324
Het klassenmanagement is efficiënt	82	75	79	89	75
De instructie is duidelijk en activerend	73	71	72	86	75
Er is aandacht voor leerstrategieën	62	55	67	73	68
Leerlingen zijn betrokken bij de les	74	74	77	84	76
Leerlingen dragen passende verantwoordelijkheid voor organisatie eigen leerproces	57	47	62	56	67
Het klimaat is veilig en stimulerend	82	77	79	89	78
Het onderwijs is afgestemd op verschillen tussen leerlingen	61	58	70	78	64

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Zelfstandigheid en afstemming In vergelijking met de overige landen presteren de Nederlandse leraren meestal op ongeveer eenzelfde niveau. De Nederlandse leraren geven relatief vaak verantwoordelijkheid aan leerlingen voor de organisatie van hun leerprocessen op een manier die bij hun leeftijd past. Dit geldt ook wanneer het gaat om de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen. Het geven van verantwoordelijkheid (waardoor leerlingen de kans krijgen zelfstandig te werken en bijvoorbeeld binnen een takensysteem hun eigen werk kunnen plannen) is inhoudelijk ook nauw verwant aan afstemming van het onderwijs op verschillen. Als leerlingen immers geen verantwoordelijkheid leren dragen, hebben zij voortdurend de aandacht van de leraar nodig, waardoor die niet goed toekomt aan het variëren van instructie en tijd.

Leraren op zeer zwakke scholen

Vervangen personeel effectief Ook bij de zeer zwakke scholen speelt de kwaliteit van de leraar een rol. De inspectie onderzocht scholen die de afgelopen jaren zeer zwak waren, maar dat inmiddels niet meer zijn. Op deze scholen is de kwaliteit van de leraren en zeker ook van het management een belangrijk element. Zo blijkt bijvoorbeeld dat bij driekwart van de zeer zwakke scholen, naast de slechte onderwijskwaliteit, sprake was van problemen op het gebied van management, personeel en organisatie. De meest voorkomende effectieve interventie van schoolbesturen, is het vervangen van de schoolleiding en een deel van het personeel. Volgens inspecteurs

die deze scholen beoordeelden, hangt het vooral van de kwaliteit van het personeel en het management af of scholen opnieuw terugzakken.

Voorkomen zeer zwakke scholen Het ministerie van OCW, de PO-Raad en de VO-raad hebben afspraken gemaakt in de vorm van een Kwaliteitsagenda. Een van de doelstellingen is dat het aantal zeer zwakke scholen gehalveerd wordt en dat zeer zwakke scholen zich sneller verbeteren. De inspectie brengt mede daarom in het toezicht vanaf 2009 twee belangrijke aanpassingen aan. Allereerst legt de inspectie meer nadruk op de zwakke scholen, vanuit het motto dat voorkomen beter is dan genezen. Concreet houdt dit in dat de acties die de inspectie nu onderneemt bij zeer zwakke scholen, ook zullen plaatsvinden bij zwakke scholen. Het gaat hier bijvoorbeeld om het maken van een plan van aanpak door het bevoegd gezag, het van nabij volgen van de voortgang van verbeteringen en het aanspreken van het bevoegd gezag op diens verantwoordelijkheid.

Meer toezicht op kwaliteit personeel Daarnaast zal de inspectie meer expliciet en systematischer dan nu de kwaliteit van het management en het personeel beoordelen op scholen die daar aanleiding toe geven. Het gaat dan om de vraag in welke mate zij hebben bijgedragen aan de tekortschietende kwaliteit van de school, maar ook om de vraag in hoeverre ze in staat zullen zijn de school er weer bovenop te krijgen. Dit kan al onder de huidige WOT, maar de beoogde aanpassing van deze wet vergroot deze mogelijkheid, door op te nemen dat de inspectie expliciet toezicht houdt op het leraarschap.

11.2 De arbeids- en opleidingsmarkt voor onderwijspersoneel

Thema's die verwijzen naar de relatie tussen de arbeidsmarkt voor leraren en de kwaliteit van het onderwijs zijn onder meer: onbevoegd lesgeven in het voortgezet onderwijs, de inzet van onderwijsondersteuners in het voortgezet onderwijs en het geringe aantal eerstegraads opgeleide leraren dat daadwerkelijk als leraar gaat werken.

Onbevoegde leraren in het voortgezet onderwijs

Lessen door onbevoegden Vooral in de onderbouw van het voortgezet onderwijs staan relatief veel onbevoegde leraren voor de klas. Een kwart van de leraren geeft wel eens les in vakken waar ze geen bevoegdheid voor heeft. Voor een kwart van deze groep leraren geldt dat ze dat doen voor meer dan de helft van de lessen (Van Daalen, Vrieze, Karsten & Van Kessel, 2009). Ongeveer 20 procent van de onbevoegde leraren en 40 procent van de bevoegde collega's is ontevreden met het onbevoegde lesgeven. De bevoegden vinden een degelijke basis, die zij zelf in jaren studie hebben verworven, essentieel voor het geven van vakinhoudelijk onderwijs. Ruim de helft van alle respondenten ervaart een grotere taakbelasting in verband met het onbevoegde lesgeven.

Betekenis van vakkennis De opvattingen over onbevoegd lesgeven in het kader van leergebieden variëren. Bij leergebieden in het vmbo is het streven een evenwicht te vinden tussen vakspecifieke kennis en de pedagogisch-didactische benadering van de leerlingen. Daarbij worden vakspecifieke bevoegdheden soms ondergeschikt gemaakt aan pedagogisch-didactische kwaliteiten. Sommige leraren hebben hier problemen mee, omdat zij verlaging van het niveau vrezen. Anderen willen wel meedenken over leergebieden en vragen rond bevoegdheid, als er voldoende garanties zijn voor het op peil houden van de vakinhoud, scholing in het nieuwe vak of leergebied, begeleiding door collega's en steun van de schoolleiding.

Noodoplossing voor problemen Het inzetten van onbevoegden of onderbevoegden in havo/vwo is meestal een noodoplossing of een compromis, omdat er geen bevoegde leraren te krijgen zijn of omdat er te weinig uren beschikbaar zijn voor een nieuwe leraar. In het vmbo spelen deze factoren ook een rol. Daarbij maken deze scholen van de nood een deugd door leraren met een pabodiploma in te zetten voor leerlingen in de lagere leerjaren en de beroepsgerichte leerwegen. Deze onderbevoegde leraren moeten, meestal in het kader van 'meer handen in de klas', door hun pedagogische aanpak de rust scheppen die leerlingen nodig hebben om tot leren te komen. Vrijwel alle ondervraagde leraren zeggen intrinsiek gemotiveerd te zijn voor het leraarschap, waarbij zij gerichtheid op de vakinhoud koppelen aan plezier in het omgaan met leerlingen.

Onderwijsondersteuners in het voortgezet onderwijs

Opvangen van tekorten De onderwijsarbeidsmarkt is voortdurend in beweging. Door tekorten aan leraren en veranderde inzichten over de organisatie van het onderwijs doen scholen vaker een beroep op zij-instromers, herintreders en onderwijsassistenten. Ook zetten ze steeds meer flexibel personeel in, zoals uitzendkrachten, freelancers en interim-managers. Eén van de ondersteunende functies in alle onderwijssectoren is de onderwijsassistent. De inspectie heeft in de afgelopen periode tijdens haar eigen schoolbezoeken, maar ook via signalen van ouders en leerlingen, de indruk gekregen dat scholen voor voortgezet onderwijs onderwijsassistenten in toenemende mate inzetten om het tekort aan onderwijspersoneel op te vangen, zeker nu sprake is van een strengere handhaving van onderwijstijd.

Onderzoek voortgezet onderwijs Door de tekorten aan bevoegde leraren op de arbeidsmarkt voelen schoolleiders zich gedwongen om bij ziekte van leraren of bij onvervulbare vacatures onbevoegden, onder wie onderwijsassistenten, in te zetten op taken van leraren. Zo zorgen ze ervoor dat de onderwijstijd wordt gerealiseerd. Voor de inspectie was dit alles aanleiding om onderzoek te doen naar de inzet van onderwijsassistenten in het voortgezet onderwijs. Hierbij interpreteert de inspectie het begrip 'onderwijsassistent' ruim, namelijk alle onderwijsondersteunend personeel: onderwijsassistenten, klassenassistenten en technisch onderwijsassistenten. In navolging van het Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO, 2007) spreekt de inspectie van onderwijsondersteuners. In het voorjaar van 2008 onderzocht de inspectie de kwalitatieve inzet van onderwijsondersteuners op 33 willekeurig gekozen

scholen. De vraag was voor welke taken onderwijsondersteuners worden ingezet en of ze werken onder verantwoordelijkheid van een leraar, met andere woorden of scholen de Wet beroepen in het onderwijs (de Wet BIO) naleven.

Onbevoegde leraar Als een onderwijsondersteuner taken van leraren verricht onder eigen verantwoordelijkheid, dus niet onder de verantwoordelijkheid van een leraar, dan geldt de onderwijsondersteuner als een onbevoegde leraar. De school moet dan een bekwaamheidsdossier bijhouden, met daarin aandacht voor de bekwaamheidseisen leraar voortgezet onderwijs. Anders gezegd: als de onderwijsondersteuner onder eigen verantwoordelijkheid activiteiten verricht die de school meetelt in het kader van onderwijstijd, dan moet de school de onderwijsondersteuner beschouwen als een onbevoegde leraar, al dan niet in opleiding tot bevoegde leraar. Als dat niet het geval is, bijvoorbeeld als een onderwijsondersteuner surveilleert tijdens activiteiten die niet meetellen voor de onderwijstijd, geldt dit niet.

Taken van onderwijsondersteuners Scholen zetten onderwijsondersteuners in voor een groot aantal taken, met de bedoeling de dagelijkse gang van zaken zo goed mogelijk te laten verlopen. Onderwijsassistenten en klassenassistenten zetten ze vooral in om leerlingen tijdens de les te helpen bij opdrachten. Ook ondersteuning van leraren bij de voorbereiding van lessen is een groot deel van hun taak. Dat geldt ook voor de technisch onderwijsassistenten, maar bij hen ligt het accent meer op de ondersteuning van de leraar. Ze ontwikkelen practica, demonstreren en begeleiden proeven, leggen materialen klaar en laten leerlingen in brede zin kennismaken met techniek. Scholen laten algemene onderwijsondersteuners regelmatig surveilleren bij studielessen en tussenuren, technische onderwijsassistenten doen dit nauwelijks. Onderwijsondersteuners doen ook regelmatig administratief werk, zoals helpen bij het maken van leerplannen en roosters, registreren en controleren van absentes, bestellen van materialen en schrijven van brieven aan ouders.

Overtredingen wet BIO Ruim twee derde van de scholen houdt zich aan het uitgangspunt van de Wet BIO dat onderwijsondersteuners taken die als onderwijsactiviteit worden beschouwd, uitvoeren onder directe verantwoordelijkheid van leraren. Op ongeveer een derde van de scholen voert de onderwijsondersteuner zelfstandig werkzaamheden van leraren uit. Scholen melden bijvoorbeeld dat hun onderwijsondersteuner de opvang van leerlingen, die extra zorg nodig hebben, op zich neemt. De onderwijsondersteuner geeft dan onder eigen verantwoordelijkheid begeleiding en instructie aan leerlingen. Op een van de scholen ondersteunt de onderwijsondersteuner in principe alleen bij restaurantlessen. Toen de leraar ziek was, gaf hij die lessen, bij gebrek aan een vervanger, echter zelfstandig. Onderwijsondersteuners bereiden soms onder eigen verantwoordelijkheid lessen voor en geven die ook. Dan is geen sprake meer van werkzaamheden in ondersteunende zin: de onderwijsondersteuner geeft immers les zonder direct toezicht van een bekwame leraar.

Eisen aan opleiding Bijna alle scholen waar deze onrechtmatige situatie bestaat, weten dat ze de Wet BIO overtreden. In alle gevallen voelen schoolleiders zich gedwongen om bij ziekte van leraren of onvervulbare vacatures onderwijsondersteuners in te zetten voor werk van leraren. Het onderwijs kan dan doorgaan en de onderwijstijd wordt gerealiseerd. Ook realiseren alle schoolleiders zich dat deze inzet van onderwijsondersteuners afbreuk doet aan de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie heeft de besturen van de scholen opdracht gegeven om onderwijsondersteuners niet langer zelfstandig werkzaamheden van leraren uit te laten voeren of hen te beschouwen als onbevoegde leraren, met de daarbij behorende eisen tot opleiding en ondersteuning.

De problematiek rond eerstegraads leraren

Salarisverbetering In het convenant LeerKracht van Nederland is afgesproken dat leraren met een eerstegraads bevoegdheid, die structureel lesgeven in de bovenbouw, recht hebben op een salaris dat hoort bij een Ld-functie. Het aantal Ld-functies in het voortgezet onderwijs is de afgelopen vijf jaar duidelijk gedaald. Er is steeds minder sprake van een koppeling tussen een eerstegraads bevoegdheid en het krijgen van een Ld-functie. Het is mogelijk dat een salarisverbetering leidt tot meer studenten die leraar willen worden en blijven.

Rendement opleidingen Op dit moment is het rendement van de universitaire eerstegraads lerarenopleidingen slecht. De instroom is gering, te veel studenten maken de opleiding niet af en van de afgestudeerden wordt een te hoog aantal geen leraar. Van degenen die wel beginnen als leraar valt een te groot deel snel weer uit.

- ◆ Tussen 2002 en 2004 steeg de instroom bij de eerstegraads lerarenopleidingen nog van 650 naar 1.000 inschrijvingen. Daarna bleef het aantal rond 1.050 studenten liggen. Op dit moment hebben de negen eerstegraads lerarenopleidingen ieder een instroom tussen 90 en 150.
- ◆ In 2006 waren er 600 gediplomeerden op 1.050 studenten van de eerstegraads lerarenopleidingen (OCW, 2007b), wat betekent dat 450 studenten met de opleiding waren gestopt. Hoewel het nooit helemaal te voorkomen is dat studenten hun opleiding de rug toekeren, is deze uitval te hoog.
- ◆ Een aanzienlijk deel van de studenten die de lerarenopleiding wel afmaken, komt toch in een andere baan dan het onderwijs terecht. Vroeger ging hooguit de helft van de uitstroom in het onderwijs werken (Vaatstra & Jacob-Takken, 2000; Bal & De Jonge, 1994; Luijten & Bal, 1995). De laatste jaren ligt het aantal afstudeerders dat geen leraar wordt wat lager, namelijk tussen 15 en 36 procent. Deze groep heeft de ambitie om leraar te worden tijdens de opleiding verloren (De Jonge & De Muijnck, 2002). Ook speelt mee dat de arbeidsmarkt eerstegraads leraren veel meer kansen biedt dan pabostudenten. Eerstegraads leraren zijn immers ook deskundig op een specifiek vakgebied.
- ◆ Er zijn meer jonge leraren die het beroep verlaten dan oudere collega's (De Jonge & De Muijnck, 2002). Na het eerste beroepsjaar haakt een op de tien startende leraren teleurgesteld af. Na vijf jaar is een kwart van de starters vertrokken (OCW, 2003; Van Kregten & Moerkamp, 2004).

Uitgaande van een jaarlijkse landelijke instroom van duizend studenten, halen zeshonderd een diploma en worden vierhonderd ook echt leraar. Na vijf jaar zijn daar nog driehonderd van over. Van de mensen die ooit het plan hadden om eerstegraads leraar te worden en aan de opleiding begonnen, is uiteindelijk minder dan een derde ook echt een tijd lang werkzaam in het onderwijs.

11.3 Lerarenopleidingen

Thema's die met de lerarenopleidingen te maken hebben, zijn de beleidsagenda en de rol van de inspectie daarbij, basisvaardigheden in het hoger onderwijs (met name op de pabo's) en opleiden in de school.

De beleidsagenda en de rol van de inspectie

Monitoring 'Als we nu niets doen om meer leraren op te leiden, zal het tekort aan goede leraren uit de hand lopen. Bovendien wil ik dat er geen enkele twijfel meer is over de kwaliteit van lerarenopleidingen'. Met deze woorden vat de staatssecretaris van OCW de motieven samen voor de kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011 (OCW, 2008f; de agenda is mede namens de minister van LNV). De hoofdlijnen van de kwaliteitsagenda gaan over het versterken van de kwaliteit van lerarenopleidingen, meer academici voor de klas en meer variëteit in opleiding en beroep. De inspectie zal jaarlijks een monitor verzorgen. De kwaliteitsagenda 2008-2011 is een vervolg op de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008. Deze agenda had negen doelstellingen, die samengevat neerkomen op:

- ◆ inhoudelijke vernieuwingen als werkplekleren, flexibelere opleidingstrajecten (specialisaties én verbreding), meer samenhang en evenwicht tussen vakinhoud, vakdidactiek en pedagogiek, een sterkere relatie met innovatie en onderzoek;
- ◆ een betere afstemming met het afnemende scholenveld;
- ◆ een bedrijfseconomisch verantwoorde exploitatie.

Eerdere bevindingen De inspectie rapporteerde in de Monitor Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008 (Inspectie van het Onderwijs, 2008h) en in het Onderwijsverslag over 2006/2007 (Inspectie van het Onderwijs, 2008j) over de monitoring van de eerdere beleidsagenda. Eind 2007 waren de afspraken over lerarenopleidingen niet volledig gerealiseerd. De inspectie concludeerde dat er verschil is in de mate waarin kwaliteitsverbeteringen tot stand zijn gekomen op pabo's, tweedegraads lerarenopleidingen en universitaire eerstegraads lerarenopleidingen. Op de pabo's is het hbo-niveau van de toekomstige leraren nog onvoldoende geborgd, mede door het achterblijven van de kwaliteit van toetsing en examinering. De tweedegraads lerarenopleidingen zijn een eind gevorderd met de invoering van een nieuw curriculum, maar een deel van de opleidingen heeft in 2008 nog geen actueel en flexibel curriculum. De universitaire lerarenopleidingen hebben in 2008 het nieuwe curriculum bijna volledig ingevoerd.

Basisvaardigheden op de pabo's

Bindend studieadvies Volgens de beleidsagenda leraren 2005-2008 moeten studenten die zich inschrijven, beschikken over een substantieel hoger niveau in rekenen en taal dan op dat moment het geval was. Hoewel de basis voor dit probleem eerder gelegd is, zijn toch ook voor de pabo's maatregelen genomen om de kwaliteit te garanderen. Het instroomniveau van elke student moet worden bepaald, evenals deficiënties die in het eerste jaar moeten worden weggewerkt. Cito heeft in opdracht van de HBO-raad een rekentoets en een taaltoets ontwikkeld. Bij de taaltoets is samengewerkt met het Expertisecentrum Nederlands van de Radboud Universiteit. Bij de rekentoets is een normering vastgesteld, maar bij de taaltoets gold de afgelopen twee jaren een adviesnorm, omdat de toets nog niet aan alle kwaliteitseisen voldeed. Als studenten een van beide toetsen na drie pogingen niet halen, krijgen ze een bindend studieadvies. Een bindend studieadvies is een negatief studieadvies, waaraan een afwijzing is verbonden voor het vervolgen van de opleiding.

Taal- en rekentoets Sinds drie jaar leggen pabostudenten een reken- en taaltoets af aan het begin van hun studie. De aanleiding daarvan lag in alarmerende berichten over het lage niveau van de basisvaardigheden van toekomstige leraren. Dat dit geen specifiek paboprobleem is, bleek onder andere uit een proef met elfhonderd studenten aan de Vrije Universiteit: 30 procent van de studenten scoorde te laag op taalbeheersing. De Hogeschool Utrecht heeft de rekentoets laten afleggen door eerstejaars studenten economie; de resultaten waren minder dan die van pabostudenten. Steeds vaker maken aankomende studenten aan andere (niet-pabo) opleidingen en soms zelfs instellingsbreed een reken- of taaltoets. Komend studiejaar bijvoorbeeld gaat de Vrije Universiteit de taaltoets verplichten en ook eerstejaars rechtenstudenten in Leiden maken verplicht een taaltoets. De Erasmus Universiteit Rotterdam overweegt invoering in een volgend studiejaar. Een lage beheersing van basisvaardigheden is geen exclusieve pabozaak, maar op de pabo is die beheersing wel des te belangrijker. Pabostudenten zijn immers de leraren van morgen.

Problemen mbo-instroom De taaltoets is in 2007/2008 door ruim 9.500 pabostudenten gemaakt. In totaal is 73 procent aan het eind van het jaar geslaagd, een toename van ruim 33 procent met het jaar ervoor. Een eerste verklaring daarvoor is dat de norm in 2007/2008 naar beneden is bijgesteld vergeleken met het jaar ervoor. Ten tweede zijn twee domeinen uit de toets gelaten, namelijk spellingregels en afbreking. De rekentoets is in 2007/2008 gemaakt door ruim tienduizend pabostudenten, bijna 80 procent is geslaagd. Dat is 3,5 procent meer dan vorig jaar. Bij beide toetsen slaagt bijna 98 procent van de vwo'ers. Vooral voor mbo'ers vormen ze een groot struikelblok (tabel 11.3a).

Tabel 11.3a Percentage geslaagde pabostudenten op de taal- en rekentoets, naar vooropleiding

Vooropleiding	Percentage geslaagden	
	Taaltoets	Rekentoets
Mbo	59	66
Havo	78	86
Vwo	97	97
Onbekend	80	82
Totaal	73	79

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Opleiden in de school

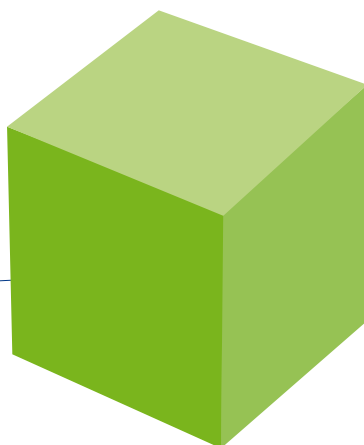
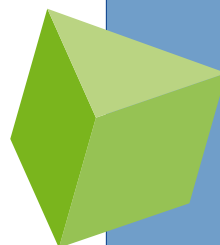
Opleiden van leraren in de school vormde een belangrijk aspect van de beleidsagenda. De inspectie bracht hierover al rapportages uit (Inspectie van het Onderwijs, 2007f) en rapporteerde ook in het Onderwijsverslag 2006/2007 (Inspectie van het Onderwijs, 2008j). Veel scholen zien een meerwaarde in het opleiden in de school, maar alle betrokken partijen (scholen, lerarenopleidingen en studenten) moeten wennen aan de nieuwe vorm van opleiden. De voornaamste risico's liggen in de benodigde inzet van opleiders en studenten, de continuïteit bij wisselende studentenaantallen en de matching van het curriculum van de school met dat van de opleiding. Een onderliggend risico is de kwaliteitszorg, omdat de borging van het opleiden in de school doorgaans niet of onvoldoende gegarandeerd is. 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. Nu de kwaliteitsagenda 2008-2011 een verankering van opleiden in de school voorstaat, met een beoogde groei van vierduizend naar achtduizend studenten, blijven deze bevindingen relevant.



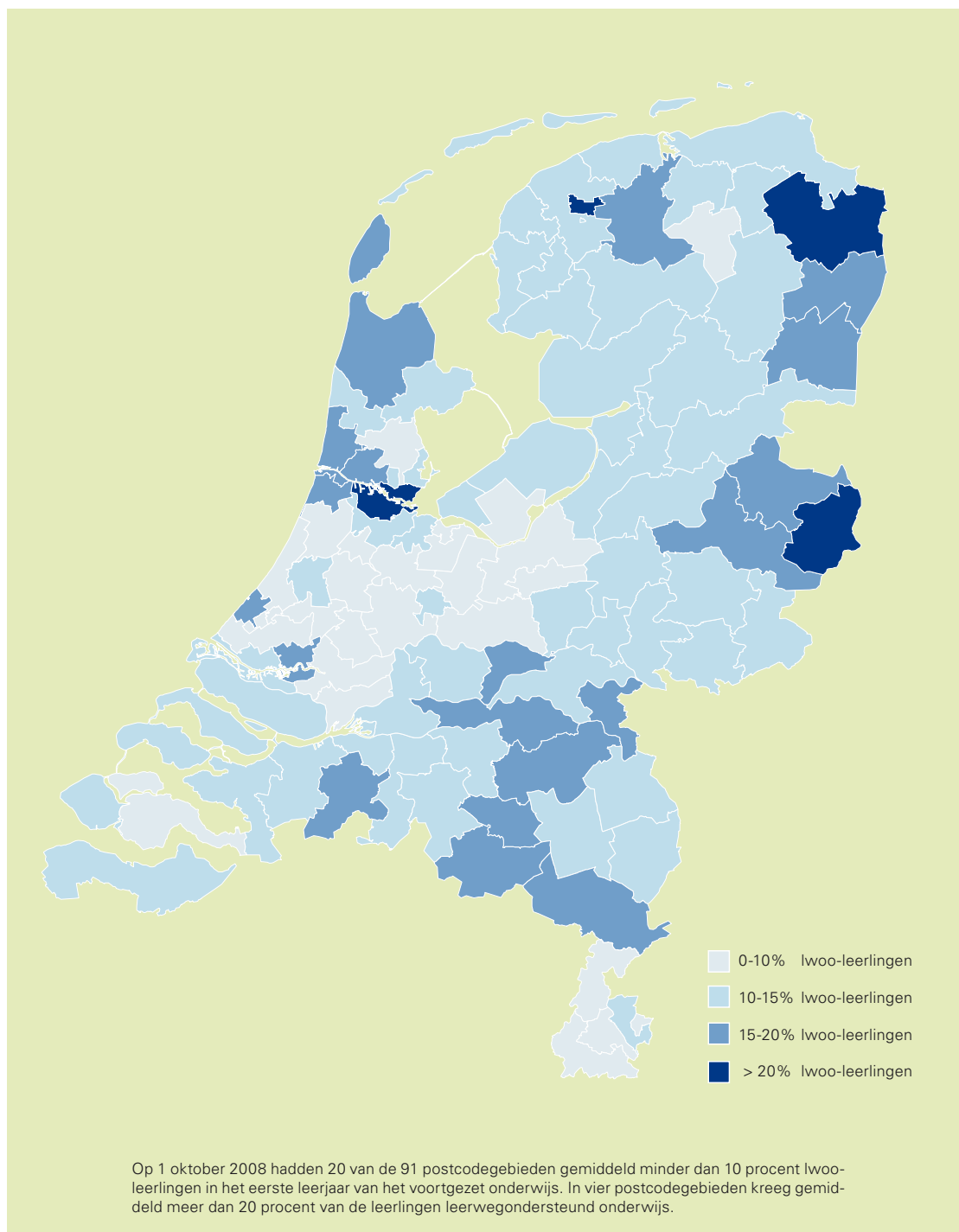
HOOFDSTUK 12

ZORG VOOR SPECIFIEKE GROEPEN LEERLINGEN

12.1	Leerlingen met een lwoo-indicatie	227
12.2	Orthopedagogisch-didactische centra	228
12.3	Reboundvoorzieningen	230
12.4	Herstart en Op de Rails	232
12.5	Zorgleerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs	235
12.6	Conclusies	237



Percentage lwoo-leerlingen per postcodegebied



12 Zorg voor specifieke groepen leerlingen

Samenvatting

Leerwegondersteunend onderwijs Meer dan honderdduizend leerlingen in het vmbo krijgen leerwegondersteuning, dat wil zeggen dat scholen extra geld voor hen krijgen. Uit retrospectief onderzoek in drie gemeenten blijkt dat de zorg die lwoo-leerlingen op de basisschool kregen, in veel gevallen te wensen overliet. Voor een op de zes leerlingen was geen zorgdossier of handelingsplan op de basisschool aanwezig. Als er handelingsplannen waren, was de kwaliteit vaak onvoldoende. Op basisscholen die veel leerlingen laten uitstromen naar leerwegondersteunend onderwijs, is de leerlingenzorg vaak van onvoldoende kwaliteit. Mogelijk had een deel van de leerlingen geen leerwegondersteuning nodig gehad, als in een eerder stadium betere zorg was verleend.

Orthopedagogisch-didactische centra Opdc's hebben het doel leerlingen naar het reguliere voortgezet onderwijs te schakelen. De aandacht voor cognitieve problemen blijft vaak achter. Het onderwijsaanbod schiet soms tekort als het om de praktijkvakken van het vmbo gaat en leraren zijn niet altijd voldoende bevoegd. Een sterkere sturing vanuit het samenwerkingsverband is gewenst.

Reboundvoorzieningen In 2006/2007 had bijna elk samenwerkingsverband in het voortgezet onderwijs een reboundvoorziening. De voorzieningen zijn pedagogisch sterk, maar slagen er soms onvoldoende in een goed cognitief aanbod te verzorgen. Dat ligt mede aan een moeizame samenwerking met scholen die dat aanbod zouden moeten aanleveren. De criteria voor in- en uitstroom van leerlingen zijn niet overal helder en de kwaliteit van handelingsplannen laat te wensen over. Een derde van de leerlingen gaat weer terug naar de oude school. In totaal stroomt twee derde uit naar regulier onderwijs. De andere leerlingen gaan naar het speciaal onderwijs of naar een project als Op de Rails.

Herstart en Op de Rails De inspectie bezocht dertien projectlocaties die Herstart of Op de Rails aanbieden. Op deze locaties is, evenals in de reboundvoorzieningen, het aanbod vaak pedagogisch sterk. Het aanbod voor de cognitieve ontwikkeling is veel minder scherp uitgelijnd. De scholen van herkomst schieten regelmatig tekort in het aanleveren van goede dossiers. Daardoor is niet duidelijk of leerlingen altijd voldoen aan de criteria voor instroom. Scholen willen leerlingen soms niet terugnemen. De meeste leerlingen gaan na de projectperiode naar het speciaal onderwijs, maar de projectlocaties verschillen sterk op dit punt. Op sommige locaties gaan bijna alle leerlingen naar het reguliere onderwijs.

Veranderde instroom mbo Het mbo krijgt vaker te maken met leerlingen die uit het leerwegondersteunend onderwijs van het vmbo instromen, evenals met leerlingen uit het praktijkonderwijs. Ook zijn er meer deelnemers met leerlinggebonden financiering. De instellingen hebben hun intake verlengd en geïntensiveerd. Desondanks is de beginsituatie van deelnemers vaak niet goed in kaart gebracht. De dossiers van deelnemers zijn niet volledig en worden niet goed bijgehouden. Handelingsplannen, als ze er zijn, hebben een wisselende kwaliteit.

De afgelopen tijd heeft de inspectie verschillende onderzoeken uitgevoerd die alle betrekking hebben op leerlingen die extra zorg nodig hebben. De aanleiding daartoe verschilde per onderzoek.

- ◆ De inspectie onderzocht hoeveel leerlingen in verschillende gemeenten naar het leerwegondersteunend onderwijs gaan en welke zorg zij voorafgaand op de basisschool hebben gehad. De aanleiding was de discussie over het feit dat veel van deze leerlingen niet deelnemen aan de Cito Eindtoets voor het basisonderwijs. Bovendien signaleerde de inspectie dat inmiddels een op de vijf leerlingen in het vmbo (meer dan honderdduizend leerlingen) leerwegondersteuning krijgt. Ook dat was een reden om de voorgeschiedenis op de basisschool van deze groep nader te onderzoeken.
- ◆ In het gebruikelijke toezicht op scholen voor voortgezet onderwijs komt een deel van de zorgleerlingen niet in beeld, omdat zij (tijdelijk) onderwijs krijgen in een setting buiten de school. Hierbij gaat het om de orthopedagogisch-didactische centra en de reboundvoorzieningen, settings die soms aan een specifieke school gekoppeld zijn, maar soms ook schooloverstijgende diensten verlenen, onder auspiciën van het samenwerkingsverband. Daarnaast verblijven leerlingen soms tijdelijk in projecten als Herstart en Op de Rails, die onder de verantwoordelijkheid van regionale expertisecentra vallen. De inspectie heeft deze settings bezocht om inzicht te krijgen in de kwaliteit van onderwijs en zorg.
- ◆ In het beroepsonderwijs heeft de inspectie een kleinschalig verkennend onderzoek gedaan naar de wijze waarop mbo-instellingen omgaan met relatief nieuwe groepen deelnemers. Zo komen meer deelnemers dan voorheen uit het praktijkonderwijs en, mede door de invoering van de kwalificatieplicht, meer deelnemers uit het leerwegondersteunend onderwijs. Bovendien is de regeling voor het leerlinggebonden budget sinds enige tijd ook op het mbo van toepassing, zodat ook meer deelnemers met een 'rugzak' instromen.

Passend Onderwijs De ontwikkeling van Passend Onderwijs staat al enige tijd hoog op de beleidsagenda van het ministerie van OCW en zal in 2011 tot wetgeving leiden. Het streven is alle leerlingen van goed onderwijs te voorzien, ook de leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Mede vanuit dat perspectief zijn de resultaten van de onderzoeken die in dit hoofdstuk zijn samengebracht van belang.

12.1 Leerlingen met een lwoo-indicatie

Uitstroomperspectief Sinds 2007/2008 beoordeelt de inspectie of basisscholen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften voldoende laten presteren. Bij deze groep leerlingen gaat het om leerlingen van wie de school verwacht dat ze een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) zullen krijgen, leerlingen met een indicatie voor speciaal basisonderwijs en leerlingen met leerlinggebonden financiering. De inspectie gaat na of scholen voor deze leerlingen een uitstroomperspectief voor het voortgezet onderwijs bepalen en of ze aan de hand daarvan per leerjaar tussendoelen vastleggen. Als dat zo is, bekijkt de inspectie of leerlingen die doelen ook bereiken. Slechts een klein deel van de basisscholen, 10 procent, heeft geen leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. De resterende 90 procent heeft die wel, maar van deze groep kan hooguit een derde voldoende aantonen dat deze leerlingen zich volgens plan ontwikkelen.

Leerachterstand De inspectie onderzocht in Amsterdam, Rotterdam en Almere welke leerlingen aan het eind van hun basisschoolperiode het advies krijgen naar een vorm van vmbo met leerwegondersteuning (lwoo) te gaan en hoe (achteraf gezien) de zorg en begeleiding op de basisschool voor deze leerlingen is verlopen (Inspectie van het Onderwijs, 2008i). Dossiers van 199 leerlingen zijn geanalyseerd. Leerlingen krijgen een lwoo-indicatie als ze een IQ hebben tussen 75 en 90. Verder moeten ze een leerachterstand van ten minste anderhalf jaar hebben bij minimaal twee vakgebieden, waarvan een rekenen of begrijpend lezen moet zijn. De overige vakgebieden die meetellen zijn technisch lezen en spelling. Het gaat hier dus om leerlingen met een flinke leerachterstand, die basisscholen tijdig moeten signaleren, omdat ze extra zorg nodig hebben. Leerlingen met een IQ tussen 90 en 120 kunnen overigens ook voor een lwoo-indicatie in aanmerking komen, maar alleen als ze problemen hebben op sociaal-emotioneel gebied.

Onvoldoende zorg Leraren van de basisschool onderkennen de ernst van problemen van toekomstige lwoo-leerlingen vaak onvoldoende of te laat. Slechts voor 10 procent van de lwoo-leerlingen zijn concrete ontwikkelingsperspectieven opgesteld. Veel leerlingen krijgen niet de planmatige zorg die ze nodig hebben: voor een op de zes latere lwoo-leerlingen is geen zorgdossier of handelingsplan op de basisschool aanwezig. Dat betekent niet dat deze leerlingen helemaal geen extra zorg hebben gehad, maar wel dat die niet planmatig was. Handelingsplannen, voor zover aanwezig, geven onvoldoende helderheid over het ontwikkelingsperspectief dat scholen nastreven. De plannen bevatten meestal geen concrete doelen voor de korte en lange termijn (Hilbers, 2006). Op basisscholen die veel leerlingen aan het leerwegondersteunend onderwijs 'afleveren', heeft de leerlingenzorg vaak onvoldoende kwaliteit (Karsten, Van Schooten & Blok, 2008).

Scholen schieten tekort Deze gegevens maken duidelijk dat basisscholen leerlingen naar het lwoo laten vertrekken, voor wie dat misschien niet nodig zou zijn als de zorg op school beter was geweest. Eenmaal in het lwoo aangekomen is het bovendien niet

zeker dat de zorg en begeleiding daar voldoende toegesneden is op de achterstanden die leerlingen in het basisonderwijs opliepen (Hilbers, 2006; Karsten, Van Schooten & Blok, 2008; zie ook hoofdstuk 10).

12.2 Orthopedagogisch-didactische centra

In totaal zeventien opdc's Sinds de invoering van het vmbo in 1998 hebben vmbo-scholen de plicht in onderlinge samenwerking onderwijs te verzorgen voor leerlingen die een orthopedagogische of orthodidactische benadering nodig hebben (artikel 10h, lid 3 WVO). Meestal bieden scholen die zich als zorglocatie profileren zulk onderwijs, maar 17 van de 81 samenwerkingsverbanden hebben een orthopedagogisch-didactisch centrum (opdc) ingericht.

Gedragsproblemen De meeste opdc's komen voort uit de vroegere vso-lomscholen en bestaan in hun huidige vorm sinds 2002. Vier opdc's functioneren als boven-schoolse voorziening. De overige dertien opdc's vangen zelf ook leerlingen op, met als uiteindelijk doel dat zij hun schoolloopbaan afronden op een reguliere school. Leerlingen blijven ingeschreven op hun school van herkomst. De leerlingenaantallen in opdc's variëren van enkele tientallen tot tweehonderd leerlingen. Landelijk maken tussen de vijftienhonderd en tweeduizend leerlingen gebruik van een opdc. Dat zijn voornamelijk leerlingen met een lwoo-indicatie op basis van gedragsproblemen, maar ook leerlingen met leerlinggebonden financiering en leerlingen met een dyslexieverklaring.

In 2008 onderzocht de inspectie het functioneren van opdc's (Inspectie van het Onderwijs, 2009d). Opdc's blijken sterk te verschillen in aanbod, verblijfsduur van leerlingen, samenwerking met scholen en aanname- en doorverwijzingscriteria. De wet staat deze diversiteit overigens toe.

Kenmerken van opdc's

Pedagogische invalshoek De opdc's leggen sterk het accent op pedagogische aspecten van het onderwijs. Het doel is leerlingen meer zelfvertrouwen te geven in een veilige omgeving; een tweede doel is leerlingen om te leren gaan met hun sociaal-emotionele problemen. De (vak)didactische kant van het onderwijs komt minder uit de verf. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de geringe aandacht voor de cognitieve ontwikkeling in handelingsplannen, vergeleken met de aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling. In meer dan de helft van de plannen ontbreken leerdoelen of beschrijvingen van het aanbod voor de cognitieve ontwikkeling. Zo ontstaat het risico dat leerlingen op het opdc vakinhoudelijk minder goed onderwijs krijgen dan op een reguliere school voor voortgezet onderwijs.

Praktijkvakken De verblijfsduur van leerlingen in een opdc varieert sterk. Soms vertrekken leerlingen na een jaar naar regulier onderwijs, maar soms biedt het opdc

zelf een diplomaroute aan. Een opdc moet leerlingen van alle leerwegen in het vmbo onderwijs kunnen geven. Er moeten dus ook leraren zijn met inhoudelijke kennis van praktijkvakken uit de beroepsvoorbereidende leerwegen van het vmbo. Dat is echter doorgaans niet het geval.

Selectie van leraren Alleen vmbo-scholen zijn volgens de wet verplicht deel te nemen aan een samenwerkingsverband. Een opdc vangt in theorie dan ook alleen vmbo-leerlingen op. In de praktijk is er echter ook vraag naar zorgvoorzieningen voor havo-leerlingen met gedragsstoornissen binnen het autistisch spectrum. Mede in dit kader is het regionaal zorgbudget in 2007 verhoogd, zodat zorg aan alle leerlingen uit het voortgezet onderwijs kan worden gegeven. Enkele opdc's hebben zogenaamde 'auti-klassen' ingericht, maar het is een probleem om bevoegde en bekwame leraren aan te trekken. Opdc's werven leraren vooral op pedagogische kwaliteiten en mede hierdoor zijn er veel leraren met een bevoegdheid voor het primair onderwijs.

Huisvesting De huisvesting van opdc's is in de helft van de gevallen onvoldoende. Vaak ontbreken adequate praktijklokale en voorzieningen, zoals een mediatheek met voldoende computers. Leerlingen uit de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen lopen daardoor gevaar bij de doorstroming naar het reguliere onderwijs. Soms kunnen ze praktijkvakken volgen op een vmbo-school in de buurt. Het kan ook anders: een enkel opdc is ondergebracht in een mooie nieuwbouwlocatie, voorzien van alle moderne onderwijsfaciliteiten.

Bestuurlijke verantwoordelijkheid

Betere aansturing nodig Het samenwerkingsverband is verantwoordelijk voor het opdc. Scholen en besturen houden zich niet altijd aan afspraken over afstemming van leerstof of de terugplaatsing van leerlingen. Dit belemmert een doorgaande lijn in onderwijs en zorg. De aansturing binnen het samenwerkingsverband schiet in dit opzicht dus duidelijk tekort. Besturen in een samenwerkingsverband moeten hun verantwoordelijkheid voor het opdc expliciteren en een sterkere aansturing garanderen. Het is nodig om vast te stellen:

- ◆ welke categorieën zorgleerlingen het samenwerkingsverband onderscheidt;
- ◆ welke zorg die categorieën zorgleerlingen vereisen en voor welke categorieën het opdc zorg biedt;
- ◆ over welke bevoegdheden en competenties leraren in het opdc moeten beschikken;
- ◆ hoe het gebouw van het opdc moet zijn ingericht;
- ◆ hoe doorgaande leerlijnen tussen reguliere scholen en opdc worden gegarandeerd;
- ◆ hoe resultaten van categorieën zorgleerlingen in het samenwerkingsverband vastgesteld en verantwoord worden;
- ◆ hoe afspraken over de zorg in het samenwerkingsverband worden bewaakt.

Meer aandacht voor cognitie In de opdc's gaat de aandacht vooral uit naar de sociaal-emotionele ontwikkeling. Omdat leerlingen ook cognitieve problemen hebben, is aandacht daarvoor echter ook een vereiste. Het is immers de bedoeling, dat de leerlingen in het reguliere onderwijs kunnen terugkeren. In het aanbod staan de praktijkvakken onder druk. De leraren zijn niet altijd bevoegd voor die vakken. Opdc's hebben soms moeite om gekwalificeerd personeel aan te trekken. Scholen en besturen onttrekken zich soms aan afspraken die in het samenwerkingsverband zijn gemaakt. Aanscherpen van die afspraken en een sterkere sturing vanuit het samenwerkingsverband zijn dan ook noodzakelijk.

12.3 Reboundvoorzieningen

Tijdelijke opvang Vanaf 2004 spelen reboundvoorzieningen een rol in het overheidsbeleid rond de sociale veiligheid in het voortgezet onderwijs. Een reboundvoorziening is bedoeld voor leerlingen uit het voortgezet onderwijs die de veiligheid op school ongunstig beïnvloeden. Zij zetten in principe na enkele maanden hun schoolloopbaan op een reguliere school voort. De samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs zijn verantwoordelijk voor het oprichten en in stand houden van reboundvoorzieningen. In 2005 gingen de eerste reboundvoorzieningen van start. Bijna alle samenwerkingsverbanden hadden in 2006/2007 een reboundvoorziening (Van der Steenhoven & Van Veen, 2008). In totaal werden rond de 2.800 leerlingen opgevangen.

De inspectie beoordeelde in 2007 op verzoek van het ministerie van OCW de kwaliteit van 21 reboundvoorzieningen, aan de hand van een waarderingskader dat voor dit doel was ontwikkeld.

Kenmerken van reboundvoorzieningen

Motivatie Sterke punten van de reboundvoorzieningen liggen vooral in de pedagogische sfeer. Ze slagen erin leerlingen die in het regulier onderwijs vastgelopen zijn, weer te motiveren om naar school te komen en geven hun zelfvertrouwen. Daar staat tegenover dat sommige reboundvoorzieningen er onvoldoende in slagen een goed cognitief aanbod te verzorgen en onvoldoende onderwijstijd te realiseren en dat ze stuiten op een moeizame samenwerking met scholen. Soms zijn er geen heldere criteria voor in- en uitstroom van leerlingen en laat de kwaliteit van handelingsplannen te wensen over. De effectiviteit van de reboundvoorzieningen komt daardoor onder druk te staan. Sommige voorzieningen zijn opvallend slecht gehuisvest, bijvoorbeeld in een oude basisschool die op de nominatie staat om afgebroken te worden. Dergelijke huisvesting is voor zowel leerlingen als het personeel een slecht signaal.

Scholen doen onvoldoende De samenwerking tussen scholen en reboundvoorzieningen verloopt soms moeizaam:

- ◆ scholen leveren niet altijd een volledig dossier als ze een leerling aanmelden;
- ◆ scholen nemen niet vanzelfsprekend hun verantwoordelijkheid voor het mede opstellen van een handelingsplan, het verzorgen van het cognitieve aanbod en het aanleveren en nakijken van toetsen;
- ◆ scholen schieten tekort in hun betrokkenheid bij leerlingen als ze in de reboundvoorziening verblijven en zijn niet altijd bereid leerlingen terug te nemen.

Voor leerlingen die toch al in de problemen zijn gekomen in hun schoolloopbaan en voor wie het juist de bedoeling is dat ze die schoolloopbaan afmaken, is dit een zeer ongewenste situatie. Het sterke punt van de reboundvoorzieningen, de goede pedagogische setting, kan uiteindelijk zelfs ondergraven worden door het ontbreken van een didactische setting van voldoende kwaliteit. Het samenwerkingsverband kan hierin overigens een sturende rol vervullen, maar doet dit, volgens het personeel van reboundvoorzieningen, niet altijd vanzelfsprekend.

Cognitieve ontwikkeling De belangrijkste aandachtspunten voor reboundvoorzieningen zijn:

- ◆ Leerlingen moeten voldoende uren kunnen maken. Dat is niet altijd zo: sommige reboundvoorzieningen hebben alleen een ochtendprogramma. De stagnatie die leerlingen al opgelopen hebben, mag niet vergroot worden door een inadequate tijdsprogrammering van de reboundvoorziening.
- ◆ Leerlingen moeten leren hoe ze hun gedrag kunnen veranderen, maar moeten zich ook op cognitief gebied kunnen blijven ontwikkelen. Sommige voorzieningen hebben weinig aandacht voor dat laatste. Dat is ook in handelingsplannen te zien, die soms geen informatie over de cognitieve ontwikkeling bevatten.

Stapeling van projecten Niet alle reboundvoorzieningen hebben duidelijke criteria voor in- en terugstroom. Voor leerlingen kan dat betekenen dat ze ten onrechte in de reboundvoorziening instromen of dat niet helder is wat ze moeten leren om weer terug te kunnen naar het voortgezet onderwijs. De trajecten die leerlingen afleggen als ze eenmaal buiten het reguliere onderwijs zijn aangekomen, worden soms door stapeling steeds langer. Zo vertrekken sommige leerlingen uit de reboundvoorziening naar een project als Op de Rails (zie 12.4) of een opdc, maar het omgekeerde komt ook voor (Van Veen, Van der Steenhoven & Kuijvenhoven, 2007).

Effecten

Een derde terug naar oude school Op de ene reboundvoorziening gaan bijna alle leerlingen terug naar de school van herkomst, op de andere slechts een enkele leerling. Dat hangt vaak af van afspraken die met die scholen gemaakt zijn. Volgens Van der Steenhoven en Van Veen (2008) keert twee derde van de leerlingen na enige tijd weer terug in het voortgezet onderwijs, maar niet altijd naar de oude school. Dat geldt

voor een derde van alle leerlingen, de andere stromen uit naar een andere school voor voortgezet onderwijs in het samenwerkingsverband (15 procent) of daarbuiten (4 procent). Bovendien gaat 10 procent naar een roc. De overige leerlingen gaan naar het speciaal onderwijs of een Op de Rails-project. Effecten op de langere termijn zijn niet bekend. Het is niet duidelijk of leerlingen zonder verdere moeilijkheden hun schoolloopbaan voortzetten of na enige tijd toch weer in de problemen komen.

12.4 Herstart en Op de Rails

De inspectie publiceerde in 2007 een rapport over de kwaliteit van het onderwijs in cluster 4-scholen (Inspectie van het Onderwijs, 2007c). In dat rapport werd ook onderzoek naar de projecten Herstart en Op de Rails aangekondigd. In 2008 bezocht de inspectie in het kader hiervan dertien projectlocaties, die een of beide projecten verzorgen. De locaties horen bij twaalf verschillende regionale expertisecentra.

Herstart Het project Herstart is in 2004 begonnen. Doel is leerlingen die thuiszitten weer in het onderwijs terug te brengen. Het project richt zich op leerplichtige leerlingen van vijf tot achttien jaar, die meer dan vier weken thuiszitten zonder uitzicht op plaatsing op een school en die bekend zijn bij een leerplichtambtenaar. De leerlingen hebben geen indicatie voor het speciaal onderwijs en zitten ook niet in een indicatietraject. In een programma van maximaal zestien weken (oorspronkelijk twaalf, maar dit bleek te kort te zijn) leren ze weer naar school te gaan (regulier of speciaal onderwijs). Leerlingen blijven ingeschreven staan bij de school van herkomst. Regionale expertisecentra zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van Herstart. Het ministerie van OCW financierde vanaf het begin van het project 170 plaatsen op jaarbasis, waarop in principe ongeveer drie keer zo veel leerlingen geplaatst kunnen worden. Herstart bereikte in het derde projectjaar bijna zeshonderd leerlingen (Kwant, 2008).

Op de Rails Het project Op de Rails is in 2005 geïnitieerd door het ministerie van OCW. Voor de uitvoering van dit project zijn regionale expertisecentra verantwoordelijk. De doelgroep bestaat uit leerplichtige leerlingen van tien jaar en ouder die de veiligheid op hun school in gevaar brengen; er is plaats voor duizend leerlingen per jaar. Doel is hen, na een programma van maximaal een jaar, zo mogelijk terug te leiden naar het regulier onderwijs; anders volgt plaatsing in het speciaal onderwijs. De leerlingen hebben gedragsproblemen die bij aanmelding voor het project niet te herleiden zijn tot een geclassificeerde stoornis. Ze hebben geen indicatie voor het speciaal onderwijs en zitten ook niet in een indicatietraject. Tijdens de projectperiode worden leerlingen uitgeschreven op hun school van herkomst. Ze krijgen een projectplaatsing bij een school voor cluster 4. In het eerste projectjaar bereikte Op de Rails 431 leerlingen (Kwant, 2007).

Overbelaste leerlingen Uit rapportages (Kwant, 2007; 2008) blijkt dat de leerlingen die aan de projecten deelnemen, gemiddeld veertien jaar oud zijn en uit het vmbo

komen. Jongens zijn oververtegenwoordigd. De helft van de Herstart- en Op de Rails-leerlingen heeft een spijbelverleden. Praktisch alle leerlingen hebben al contact met hulpverleners, voor hen persoonlijk of voor het gezin. In termen van het recente rapport van de WRR (2009) over voortijdig schoolverlaters kunnen deze leerlingen als 'overbelasten' gekenschetst worden.

Overlappende doelgroepen en strategisch gedrag van scholen

Criteria voor instroom De inspectie constateert op basis van de locatiebezoeken dat de criteria voor toeleiding in theorie duidelijk zijn, maar dat leerlingen er in de praktijk niet altijd aan voldoen. Zo hebben niet alle Herstart-leerlingen vier weken thuisgezet, terwijl sommige Op de Rails-leerlingen maar liefst vijf maanden thuiszaten. De plaatsing in het ene of het andere project kan voor een leerling grote gevolgen hebben. Plaatsing in Op de Rails betekent een veel langere onderbreking van de reguliere schoolloopbaan (een jaar) dan plaatsing in Herstart (een paar maanden). Een goede toeleiding is daarom van groot belang.

Onvoldoende informatie De dossiervorming op de aanleverende scholen laat volgens het personeel op de projectlocaties regelmatig te wensen over. De inspectie heeft dit door analyse van dossiers eveneens vastgesteld. Veel dossiers bevatten nauwelijks informatie over de problemen op de school van herkomst en vaak is niet duidelijk wat de school geprobeerd heeft om de problemen zelf op te lossen.

Strategisch gedrag Betrokkenen wijzen bovendien op strategisch gedrag van scholen voor voortgezet onderwijs. Scholen zien leerlingen bijvoorbeeld soms liever in Op de Rails terecht komen dan in Herstart, omdat ze leerlingen dan meteen uit kunnen schrijven. Ook verwijzen scholen leerlingen naar Op de Rails van wie volgens de gesprekspartners allang duidelijk is dat ze naar het speciaal onderwijs moeten, maar bij wie de ouders dat tegenhouden. Scholen gebruiken Op de Rails dan als een sluiproute naar het speciaal onderwijs, die ouders vaak wel accepteren. Het komt ook wel eens voor dat scholen niet ingrijpen als leerlingen langdurig spijbelen, maar het op thuiszitten laten aankomen, omdat ze leerlingen dan naar Herstart kunnen verwijzen. Soms melden locaties dat het bijzonder lastig is leerlingen na de projectperiode terug te laten keren in het reguliere onderwijs, omdat geen school hen op wil vangen. Dat geldt vooral aan het eind van het schooljaar.

Kenmerken van de projecten

Verschillen tussen locaties De manier waarop leerlingen in Herstart en Op de Rails onderwijs krijgen, varieert sterk van locatie tot locatie. Deze variatie is ook toegestaan. Soms zijn aparte klasjes gevormd in een school voor speciaal onderwijs, soms worden projectleerlingen verspreid over klassen in het speciaal onderwijs, soms zijn er settings die los staan van welke school dan ook. Een enkele keer krijgen leerlingen ambulante begeleiding vanuit het project, terwijl ze onderwijs op hun school blijven volgen. Enkele projectlocaties zijn zeer slecht gehuisvest.

Weinig aandacht cognitieve ontwikkeling Het aanbod voor de sociaal-emotionele ontwikkeling wisselt sterk. Soms volgen alle leerlingen hetzelfde programma, soms bepaalt de opvanglocatie voor elke leerling eigen doelen, die per week met de leerling worden doorgesproken. Er zijn ook projectlocaties zonder een duidelijk uitgelijnd aanbod op dit terrein. Er is niet altijd een handelingsplan voor leerlingen en als het er wel is, is het vaak onvoldoende concreet om de inrichting van het onderwijs te kunnen sturen. Cognitieve doelen ontbreken soms geheel en als ze wel beschreven zijn, is er niet altijd een concrete aanpak genoemd om ze te bereiken. De lessen op de locaties variëren in kwaliteit. In het algemeen is wel voldoende onderwijstijd gepland, maar gebruiken leraren die niet altijd efficiënt.

Werken onder niveau Op verschillende locaties zitten, behalve vmbo-leerlingen, ook havo- en vwo-leerlingen. Als de school geen leerstofaanbod meegeeft, komt het voor dat deze leerlingen om pragmatische redenen vmbo-tl gaan volgen, ook al werken ze dan onder hun niveau.

Spijbelgedrag Leraren zijn doorgaans betrokken bij de leerlingen en proberen hun zelfvertrouwen te bevorderen. Veel leerlingen hebben een geschiedenis van spijbelen in het voortgezet onderwijs en een deel van hen zet dat gedrag in het project voort. De ene locatie slaagt er veel beter in het spijbelgedrag aan te pakken dan de andere. De inspectie heeft op alle locaties met leerlingen gesproken, soms ook met ouders. Beide groepen zijn doorgaans tevreden over de opvang in de projecten, vooral omdat de relatie met docenten beter is en omdat er aanzienlijk meer aandacht is voor de problemen van leerlingen. In dit opzicht zijn de bevindingen van de inspectie niet anders dan de bevindingen uit het onderzoek naar de reboundvoorzieningen.

Effecten

Meeste leerlingen naar speciaal onderwijs Bij Herstart was het verplicht om voor alle leerlingen een indicatietraject te starten, hoewel dat niet automatisch hoefde te betekenen dat leerlingen naar het speciaal onderwijs zouden gaan. In het eerste projectjaar gebeurde dat echter wel in de meeste gevallen. De meest recente cijfers (Kwant, 2008) maken duidelijk dat nu een derde van de leerlingen terug gaat naar het regulier onderwijs. Meer dan de helft, 53 procent, vertrekt naar het speciaal onderwijs. De overige leerlingen stromen uit naar andere vormen van onderwijs of opvang (zoals daghulp of leerwerktrajecten).

Van de leerlingen die in het eerste projectjaar uitstroomden bij Op de Rails, ging 26 procent naar een vorm van regulier voortgezet onderwijs, soms met een leerlinggebonden budget. Ook vanuit Op de Rails vertrokken de meeste leerlingen, 64 procent, naar het speciaal onderwijs. Over de effecten van de projecten op langere termijn is nog geen informatie beschikbaar.

Verskillende principes Bij de bezoeken aan de locaties merkte de inspectie dat betrokkenen heel verschillend over hun leerlingen denken. Op sommige locaties is het vanzelfsprekend dat alle leerlingen naar het speciaal onderwijs vertrekken, op andere locaties is het principe dat leerlingen thuishoren in het regulier onderwijs. Dit

verschil heeft vanzelfsprekend grote consequenties voor de schoolloopbaan van de leerlingen na de projectperiode.

12.5 Zorgleerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs

Meer probleemleerlingen Uit reguliere inspectieonderzoeken blijkt dat mbo-instellingen steeds vaker geconfronteerd worden met de instroom van probleemleerlingen. Het gaat dan niet alleen om sociaal-emotionele of psychische problematiek, er zijn ook meer leerlingen met een problematische onderwijshistorie of grote onderwijsachterstanden, zoals leerlingen met een lwoo-indicatie uit het vmbo. De kwalificatieplicht, die per 1 augustus 2007 ingevoerd is, leidt ook tot een hogere instroom van deze groep. Verder kiezen meer leerlingen uit het praktijkonderwijs, via de mogelijkheid van drempelloze instroom in de lagere niveaus, voor een vervolgopleiding in het mbo. Volgens de uitstroommonitor gaat 29 procent van de leerlingen uit het praktijkonderwijs naar een roc (Sontag, Von der Fuhr & Mariën, 2008). Verder is in het mbo sinds 2006 de regeling voor leerlinggebonden financiering ('rugzak') van toepassing. Soms gaat het daarbij om deelnemers die eerder ook al naar het mbo gingen, soms komen er nieuwe deelnemers binnen.

Verkennd onderzoek Het onderzoek naar de kwaliteit van leerlingenzorg spitste zich toe op drie doelgroepen waarvan aannemelijk is dat het mbo extra zorg moet bieden, gezien hun (onderwijs)verleden. Op acht locaties in vier instellingen is bekeken hoe leerlingen uit het praktijkonderwijs, leerlingen met een lwoo-indicatie uit het vmbo en leerlingen met een rugzak worden aangenomen, geplaatst en begeleid. Ook onderzocht de inspectie wat instellingen vastleggen van intake en begeleiding. Ten slotte is nagegaan of betere begeleiding aantoonbaar leidt tot minder voortijdige en ongekwalificeerde uitval.

Intake weinig specifiek Alle locaties kiezen bewust voor een verlengde en geïntensiverde intake. Toch is voor leerlingen uit het praktijkonderwijs en leerlingen met een lwoo-verleden niet standaard sprake van zo'n intake. Vaak worden zij bij de inschrijving niet geregistreerd als een 'mogelijke risicoleerling'. Soms is het toelatingsteam zich te weinig bewust van de beperkte cognitieve mogelijkheden van een leerling. Door de administratieve vereisten bij het aanvragen van leerlinggebonden financiering, krijgen deze leerlingen doorgaans wel een uitgebreide intake. Door het korte bestaan van de verscherpte intake zijn resultaten nog niet te beoordelen.

Geen cijfers De acht locaties zeggen dat het aantal probleemleerlingen en de intensiteit van hun problematiek groeit, maar kunnen dit niet met cijfers onderbouwen. De toename van problemen ervaren de locaties vooral bij groepen die ze voorheen als redelijk probleemloos zagen. Deelnemers vragen veel begeleiding vanwege een stapeling van problemen: gebroken gezinnen, achterstandswijken, alcohol, drugs, criminaliteit, financiële problemen of psychische problemen.

Voorgeschiedenis niet in beeld Ondanks een verbeterde intake brengen de locaties de beginsituatie van deelnemers vaak niet goed in kaart. Het toeleverend onderwijs, leerlingen en ouders houden informatie achter, bijvoorbeeld uit angst om niet toegelaten te worden. Het mbo zelf vraagt ook niet altijd goed door. In enkele gevallen is sprake van onvoldoende kennis van de inhoud en de betekenis van de vooropleiding van leerlingen. Een lwoo-leerling wordt vaak niet onderkend als een mogelijke risicoleerling.

Intake heeft te weinig vervolg De locaties gebruiken maar mondjesmaat materialen en gegevens uit de intake om begeleiding vorm te geven. Vaak signaleren ze al deficiënties bij aanname van deelnemers, maar bieden ze pas begeleiding als de problemen zich in volle hevigheid voordoen. Ook de dossiers dragen niet bij aan begeleiding. Ze zijn incompleet, te verbrokkeld en worden niet goed bijgehouden.

Begeleiding rugzak schiet tekort De begeleiding van leerlingen met een rugzak (sinds januari 2006) krijgt op de locaties zeer ongelijkmatig vorm. Ook de kwaliteit van handlungsplannen, als ze er al zijn, is zeer wisselend. Met name de relatie tussen de stoornis en de (on)mogelijkheden in de gekozen beroepsopleiding zijn marginaal in kaart gebracht.

Verbetering in gang gezet Toch is op alle onderzochte locaties een duidelijke ontwikkeling in de zorg- en begeleidingsstructuur waar te nemen. Instellingen zijn zich er sterker van bewust dat zorg en begeleiding grondiger vormgegeven moeten worden. Vooral de tweedelijnsbegeleiding kreeg de laatste jaren een stevige impuls. Met de invoering van competentiegericht onderwijs krijgt, volgens de instellingen, ook de eerstelijnsbegeleiding meer aandacht. Instellingen steken meer tijd en energie in de directe coaching en begeleiding van alle leerlingen.

Geen cijfers over effect op uitval Teamleden op de locaties hebben de indruk dat ze door een betere begeleiding het voortijdig en ongekwalificeerd schoolverlaten terugdringen, maar kunnen dat niet met cijfers onderbouwen. Succesfactoren zijn volgens hen begeleidingsvormen in kleinere groepen:

- ◆ waarbij de omvang van het team docenten beperkt is;
- ◆ waar veel persoonlijke en ondersteunende aandacht is voor deelnemers;
- ◆ waar korte lijnen zijn;
- ◆ waar duidelijke grenzen worden aangegeven;
- ◆ waar het dagprogramma uitgebreid is en voortdurend een beroep op de deelnemers doet.

Ook is het van belang dat het team duidelijk weet welke zorg men wel en niet kan bieden. De ruimte om met kleine groepen en individueel te werken, is beperkt door de financiële mogelijkheden.

12.6 Conclusies

Hoewel de onderzoeken die in dit hoofdstuk beschreven zijn onderling verschillen, vertonen de resultaten opvallende overeenkomsten:

- ◆ Het is de vraag of een voorziening zoals het leerwegondersteunend onderwijs problemen oplost van leerlingen of van toeleverende basisscholen. Leerlingen lijken soms voornamelijk in het leerwegondersteunend onderwijs terecht te komen, omdat hun basisschool tekort is geschoten. De financiële regeling rond het lwoo lokt bovendien strategisch gedrag van scholen voor voortgezet onderwijs uit.
- ◆ Ook bij de reboundvoorzieningen en projecten als Herstart en Op de Rails is de vraag of ze problemen van leerlingen of van scholen oplossen. De toelatingscriteria zijn op papier helder, maar in de praktijk overlappen de doelgroepen. Leerlingen komen in deze voorzieningen en projecten terecht, omdat hun school dat nodig vindt. Tegelijkertijd zorgt die school vaak niet voor een goed overdrachtdossier en voor een goed leerstofpakket voor de leerlingen. Scholen blijven niet vanzelfsprekend betrokken bij hun leerlingen als die tijdelijk elders verblijven en zijn bovendien niet altijd bereid hen weer terug te nemen.
- ◆ De orthopedagogisch-didactische centra, reboundvoorzieningen en projecten als Herstart en Op de Rails delen een sterk pedagogische invalshoek. Ze vangen echter leerlingen op die vaak ook cognitieve problemen hebben en achterstanden zouden moeten inlopen. Die kant van de problematiek van leerlingen blijft volgens de inspectie onderbelicht, hetgeen de terugschakeling van leerlingen kan bemoeilijken of op termijn weer voor nieuwe stagnaties kan zorgen. Havo- en vwo-leerlingen die uit het regulier onderwijs raken, werken vaak onder hun niveau omdat de voorzieningen waar ze terechtkomen vooral gericht zijn op vmbo-leerlingen.
- ◆ De verschillende voorzieningen en de onderzochte basisscholen en mbo-instellingen hebben vaak handelingsplannen die onvoldoende kwaliteit bezitten. Als er al plannen zijn, blijken die vaak ongeschikt om het onderwijs sturing te geven.
- ◆ Er zijn leerlingen die van de ene voorziening naar de andere gaan, voordat ze naar het regulier onderwijs teruggaan of in het speciaal onderwijs terechtkomen. Het is de vraag of een dergelijke stapeling van voorzieningen, waardoor leerlingen langer dan een jaar uit het gewone onderwijs kunnen zijn, effectief is.

Lwoo-leerlingen zouden in principe met leerwegondersteuning een diploma moeten kunnen halen, maar vallen relatief vaak voortijdig uit (zie hoofdstuk 14). Voor de andere beschreven groepen leerlingen is nog niet vast te stellen of de zorg die ze krijgen voldoende is om hen uiteindelijk aan een startkwalificatie te helpen. De inspectie zal de komende jaren onderzoek op dit gebied blijven doen.



HOOFDSTUK 13

DE KWALITEIT VAN EXAMENS EN EXAMINERING

13.1	Inleiding	241
13.2	Verschil schoolexamen en centraal examen in het voortgezet onderwijs	242
13.3	De kwaliteit van schoolexamens in het voortgezet onderwijs	247
13.4	Het centraal schriftelijk en praktisch examen bij beroepsgerichte vakken in het vmbo	249
13.5	De kwaliteit van examencommissies in het hoger onderwijs	252
13.6	Balans van het examenonderzoek	256



13 De kwaliteit van examens en examinering

Samenvatting

Discrepantie Op 15 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs is de discrepantie tussen cijfers op het schoolexamen en het centraal examen groot of zeer groot. Op deze scholen compenseren leerlingen lage cijfers op het centraal examen door hoge cijfers op het schoolexamen, dat de school zelf samenstelt en beoordeelt. Vooral in het vwo komt deze situatie vaak voor. Leerlingen hebben hierdoor op de ene school meer kans hun examen te halen dan op de andere. De rechtsgelijkheid van leerlingen en de betrouwbaarheid van diploma's lijden sterk onder deze praktijk. Vanuit de inspectie, de politiek en het onderwijsveld zelf wordt actie ondernomen om de situatie te verbeteren. Scholen blijken in staat om de discrepantie snel te reduceren, bijvoorbeeld door een grotere betrokkenheid van het management en meer controle op de schoolexamens.

Kwaliteit schoolexamens Schoolexamens bij de vakken Nederlands, wiskunde, Engels en biologie in het voortgezet onderwijs hebben meestal voldoende kwaliteit. Dat is vooral het geval als scholen toetsen gebruiken uit methoden of toetsen die extern ontwikkeld zijn, zoals oude examens. Als leraren zelf toetsen maken, is de kwaliteit minder.

Examens basisberoepsgerichte leerweg Vmbo-scholen leven de regels voor het centraal schriftelijk en praktisch examen in de basisberoepsgerichte leerweg onvoldoende na, waardoor de ene school kandidaten anders beoordeelt dan de andere. Examinatoren schenden regels bij de voorbereiding, afname en beoordeling van examens. Daardoor is de rechtsgelijkheid bij deze examens onvoldoende gewaarborgd. De schoolleiding zou meer moeten toezien op het verloop van het examen, omdat zij verantwoordelijk is en voor kwaliteit garant zou moeten staan.

Examencommissies Het interne toezicht op de kwaliteit van examens in het hoger onderwijs schiet regelmatig tekort, omdat examencommissies onvoldoende berekend zijn op hun taak. Ze onderzoeken naar eigen zeggen de kwaliteit van toetsen te weinig, zijn onvoldoende deskundig op het gebied van examinering en weten niet of docenten competent zijn om te toetsen. De inspectie baseert deze conclusie op zelfbeoordelingen van commissies. Instellingsbesturen bieden doorgaans weinig sturing. Doen ze dat wel, dan zijn de examencommissies doorgaans ook deskundiger.

13.1 Inleiding

Lesgeven Onderwijs is gericht op de beheersing van kennis en het verwerven van vaardigheden. Het is aan scholen en leraren om die onderwijsdoelen te verwezenlijken. Door toetsing en examinering kunnen leerlingen, leraren en hun omgeving zien of doelen inderdaad bereikt zijn. Toetsing en examinering enerzijds en lesgeven anderzijds zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en liggen in de praktijk vaak dicht bij elkaar, maar vragen van leraren wel een wezenlijk andere houding.

Toetsen Lesgeven vraagt een grote betrokkenheid van leraren bij het leerproces. Alle acties zijn erop gericht dat leerlingen zich leerdoelen eigen kunnen maken. Toetsing en examinering vereisen daarentegen professionele distantie tot dit leerproces (Hofstee, 1999). De leraar treedt terug en leerlingen moeten zelf tonen waar ze toe in staat zijn. Want als niet de zuivere prestatie wordt beoordeeld, heeft dat negatieve gevolgen voor het civiel effect van toetsing en examinering. Dat heeft op zijn beurt weer ernstige maatschappelijke gevolgen.

Distantie Bij examinering voor diploma's of wanneer informatie op basis van toetsen een rol speelt bij beslissingen over vervolgonderwijs, moet gewaarborgd zijn dat alleen de prestatie beoordeeld wordt. Daarom is die professionele distantie tot het leerproces noodzakelijk, maar niet vanzelfsprekend. Leraren, bevoegd gezag en overheid moeten de zakelijke afstand vormgeven.

Voortgezet onderwijs In het voortgezet onderwijs bestaat het eindexamen uit een centraal examen en een schoolexamen. De zakelijke afstand is in de hele structuur van het centraal examen als vanzelfsprekendheid aanwezig. Toetsen worden centraal gemaakt en de afname is van strikte waarborgen voorzien. Dat zelfs de centrale examinering niet altijd tot de gewenste zakelijke afstand leidt, komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Bij het schoolexamen moet de school zelf waarborgen dat de professionele distantie leidt tot een objectieve beoordeling. Alleen dan zijn rechtszekerheid voor leerlingen en vergelijkbaarheid tussen scholen gewaarborgd.

Hoger onderwijs Het hoger onderwijs heeft geen centrale examinering. Hier moeten instellingen alleen of in samenwerking met andere instellingen en met vertegenwoordigers van de beroepspraktijk ervoor zorgen dat examens voldoende niveau hebben en dat alleen de prestatie van studenten telt. Een vergelijkbare situatie bestaat in het middelbaar beroepsonderwijs.

Sectoren De inspectie onderzocht de kwaliteit en de praktijk van examinering in 2007/2008 in verschillende sectoren van het onderwijs. In het voortgezet onderwijs is het verschil tussen schoolexamen en centraal examen onderzocht, evenals de kwaliteit van schoolexamens en de kwaliteit van het centraal schriftelijk praktijkexamen. In het hoger onderwijs is de kwaliteit van examencommissies onderzocht. In het mbo is de kwaliteit van examens eveneens onderzocht (zie hiervoor hoofdstuk 5). In het voortgezet onderwijs is de kwaliteit van examinering bij nietbekostigde exameninstellingen apart onderzocht (hoofdstuk 9).

13.2 Verschil schoolexamen en centraal examen in het voortgezet onderwijs

Centraal examen en schoolexamen Het voortgezet onderwijs bestaat uit de combinatie van een centraal examinering en een schooleigen gedeelte: het schoolexamen. Het centraal examen dient als kwaliteitscontrole en garantie van het kennisniveau. Het schoolexamen biedt mogelijkheden voor een schooleigen deel van de eindtermen en toetst deels andere leerdoelen. Bij de talen ligt bij het schoolexamen bijvoorbeeld de nadruk op de spreekvaardigheid, terwijl het centraal examen het tekstbegrip toetst.

Verschil in cijfers De inspectie rapporteert al enkele jaren over het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen. Een klein verschil in cijfers als gevolg van fluctuatie en verschillen in beheersing is acceptabel. Het wordt echter problematisch als verschillen te veel dezelfde richting op gaan en als leerlingen door het schoolexamen stelselmatig bevoordeeld worden. Dan neemt het gewicht van het schoolexamen voor het verkrijgen van een diploma toe ten koste van het centraal examen. Nog erger zijn systematische verschillen tussen scholen, waardoor het schoolexamen leerlingen van sommige scholen bevoordeelt. De rechtsgelijkheid van het examen is dan immers in het geding.

Grote verschillen in het vwo Tabel 13.2a bevat de verschillen tussen schoolexamen en centraal examen over de laatste vier jaar, uitgesplitst naar schoolsoort. De verschillen tussen schoolexamen en centraal examen zijn niet kleiner geworden. Het verschil blijft onverminderd hoog bij het vwo. Ook bij de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo en de kaderberoepsgerichte leerweg is het verschil aanzienlijk en het neemt bovendien toe. Bij het havo is het verschil wel afgenomen. Bij de niet bekostigde scholen voor vmbo-t, havo en vwo is het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen veel hoger (zie hoofdstuk 9).

Tabel 13.2a Gemiddeld verschil over alle vakken (cijfer voor het schoolexamen minus cijfer)

Schoolsoort	2005	2006	2007	2008
Vmbo-basisberoepsgerichte leerweg	-0,07	-0,05	-0,06	0,08
Vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg	0,11	0,02	0,23	0,27
Vmbo-gemengde/theoretische leerweg	0,20	0,20	0,25	0,27
Havo	0,24	0,29	0,16	0,10
Vwo	0,39	0,41	0,45	0,43
Totaal alle scholen	0,20	0,21	0,23	0,24

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Een bron van zorg

Ongelijkheid De verschillen geven aanleiding tot zorg. Als ze gelijkmatig over scholen en leerlingen verdeeld zijn, is er weinig aan de hand. Leerlingen worden dan niet bevoordeeld of benadeeld, afhankelijk van de school waar ze op zitten. Maar er zijn scholen met kleine en met grote verschillen en soms zijn er ook verschillen die vooral bij bepaalde groepen leerlingen tot uiting komen. Zo constateerden Rekers-Mombarg & Harms (2007) dat de discrepantie tussen schoolexamen en centraal examen bij allochtone leerlingen groter was in alle schoolsoorten.

15 procent van de scholen heeft groot verschil De laatste twee jaar publiceert de inspectie per school oordelen over het verschil. Als het schoolexamen gemiddeld niet meer dan 0,5 punt hoger is dan het centraal examen, beschouwt de inspectie dat als een gering verschil. Daarboven wordt gesproken van een groot verschil of een zeer groot verschil. Sommige scholen hebben een verschil groter dan 0,75 of 1 punt (tabel 13.2b). Het gaat hier om verschillen over drie examenjaren.

Tabel 13.2b Percentage scholen naar gemiddelde verschilscore schoolexamen – centraal examen over de examenjaren 2006-2008

Schoolsoort	Verschilgrootte						N
	Gering verschil			Groot verschil	Zeer groot verschil		
	<0	0-0,25	0,25-0,5	0,5-0,75	0,75-1	>1	
Vmbo-basisberoepsgerichte leerweg	59	31	8	2	0	0	466
Vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg	26	39	28	5	2	0	481
Vmbo-gemengde/theoretische leerweg	12	35	32	13	5	3	738
Havo	16	50	29	4	1	0	471
Vwo	1	15	44	31	6	3	488
Totaal aandeel in % van alle scholen	22	34	29	11	3	1	2.644
Totaal aandeel van alle scholen (N)	569	901	758	295	83	38	2.644

Gemarkeerd: afdelingen die op de opbrengstenpublicatie van de inspectie met een te hoog verschil worden vermeld.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Ruim 15 procent van alle schoolsoorten heeft een schoolexamen dat 0,5 punt hoger scoort dan het centraal examen over drie jaren. Bij het vwo gaat het om bijna 40 procent. Er zijn in totaal 38 scholen waar het schoolexamen over drie jaar meer dan één punt hoger scoort dan het centraal examen.

Stabiele groep scholen Bij scholen met een groot verschil is de score voor het centraal examen (ook na correctie voor achtergrondkenmerken) vaak te laag. Mede hierdoor scoren deze scholen onvoldoende op het totale opbrengstoordeel van de inspectie. Het komt echter sporadisch voor dat scholen met een zeer groot verschil op de andere opbrengstindicatoren toch voldoende scoren en daardoor een voldoende beoordeling krijgen voor opbrengsten. Jaren achtereenvolgend zijn het dezelfde scholen die een groot of een klein verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen laten zien. De Lange en Dronkers (2007a) hebben hierop gewezen en recente gegevens bevestigen dit.

Compensatie Omdat het schoolexamen voor de helft deel uitmaakt van het afsluitend examen, beïnvloedt dit het eindcijfer. Vaak kan een leerling zo een onvoldoende op het centraal examen compenseren. In 2008 was bijna 22 procent van de score van het centraal examen onvoldoende, maar van slechts de helft daarvan was ook het uiteindelijke eindcijfer onvoldoende. De andere helft is dus gecompenseerd door het schoolexamen. Compensatie van een slecht centraal examen door een gunstiger schoolexamen vindt vaker plaats op de scholen met een groot verschil tussen beide scores. Het omgekeerde, dat een voldoende voor het centraal examen niet leidt tot een voldoende voor het eindcijfer, is daarentegen zeldzaam (1 procent van de scores van het centraal examen).

Slagen of zakken In de zak-slaagregeling doen vooral de scores 3, 4 en 5 er toe. Het maakt uit of deze scores één of meer punten omhoog gaan en ook maakt het uit wanneer cijfers omlaag gaan naar een 3, 4 of 5. Een verhoging van een 1 naar een 2 of een daling van een 8 naar een 7 zijn niet van belang, want ze beïnvloeden beslissingen rond zakken of slagen niet. Gemiddeld krijgen leerlingen iets minder dan een punt compensatie in het gebied dat relevant is voor de zak-slaagbeslissing. Een vijf wordt bijvoorbeeld uiteindelijk een zes. Op scholen met grote verschillen krijgen leerlingen al gauw twee punten of meer compensatie in dat gebied.

Onderscheid leerlingen De spreiding in scores bij het schoolexamen is aanzienlijk kleiner (0,83) dan bij het centraal examen (1,15). Het schoolexamen maakt minder onderscheid tussen sterkere en zwakkere leerlingen, onder meer omdat het zich over meerdere jaren uitstrekt en leerlingen onderdelen kunnen herkansen. Het grotere aantal toetsen kan ook een uitmiddellend effect hebben. De geringere spreiding bij het schoolexamen is dus voor een deel te verklaren. Op scholen waar leerlingen beduidend hoger scoren op het schoolexamen dan op het centraal examen, maakt het schoolexamen nog minder onderscheid tussen sterkere en zwakkere leerlingen (Vreeburg, 2007).

Het examensysteem uit balans

Maatschappelijke bezorgdheid Dat het schoolexamen bij een aanzienlijk aantal scholen langdurig hoger scoort dan het centraal examen, wijst er op dat het evenwicht tussen schoolexamen en centraal examen op deze scholen uit balans is geraakt. Gelet op de normerings- en equivaleringsystematiek die de CEVO (Centrale Examencommissie Vaststelling Opgaven vwo, havo, vmbo) hanteert, kan aangenomen worden dat de cesuur voor het centraal examen stabiel is. Het aanhoudende verschil, gecombineerd met de stabiele normering van het centraal examen, bevestigt het vermoeden dat leerlingen soms slagen terwijl ze de stof uit het centraal examen onvoldoende beheersen. De ruime media-aandacht maakt ook duidelijk dat er maatschappelijke bezorgdheid is over het niveau.

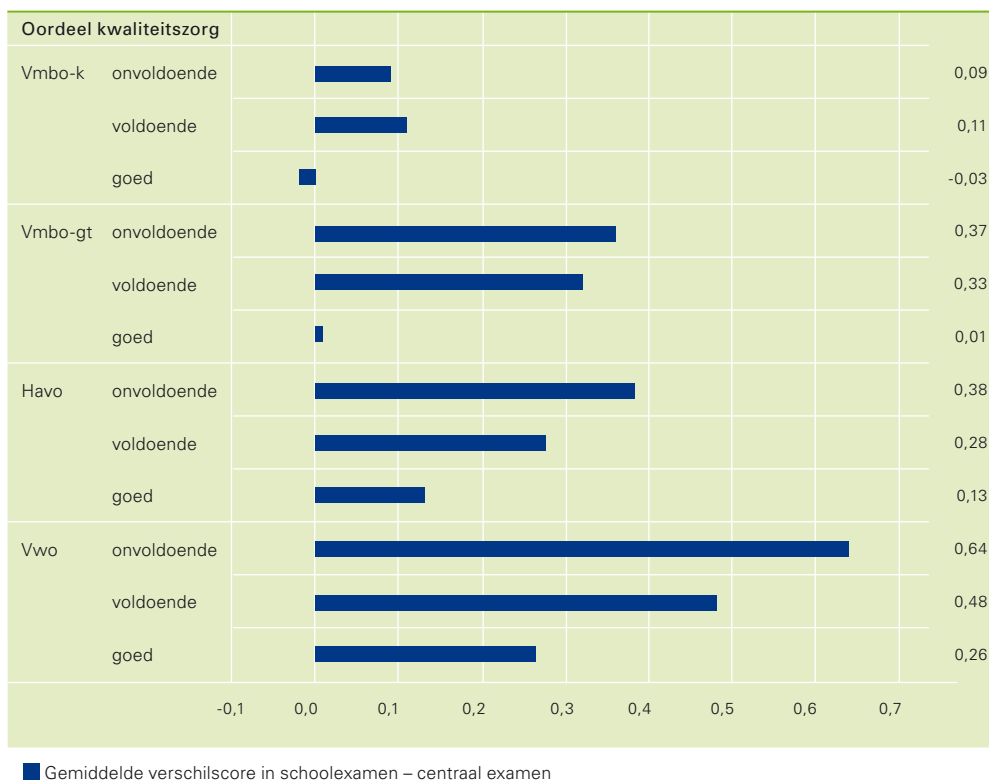
Strengere beoordeling De inspectie heeft haar beoordelingsregels aangepast. In het verleden sprak de inspectie de school alleen aan als verschillen van afzonderlijke vakken te veel afweken, maar de laatste twee jaar publiceert de inspectie een oordeel over het gemiddelde verschil. Hierdoor hebben meer scholen, vooral vwo-scholen, een onvoldoende beoordeling voor hun opbrengsten gekregen en daardoor vaker een aangepast toezichtarrangement. Of dat leidt tot een afname van het verschil tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen moet op termijn blijken.

Acties op de scholen

Kwaliteitszorg heeft invloed Scholen zijn ook zelf aan zet om de discrepantie tussen het schoolexamen en het centraal examen te verlagen. In het steekproefonderzoek voor het Onderwijsverslag hebben inspecteurs de zorg voor de kwaliteit van het schoolexamen beoordeeld. Op havo, vmbo-gt en vwo is er een duidelijke samenhang tussen dit onderdeel van kwaliteitszorg en de hoogte van het verschil. Naarmate de zorg voor de toetskwaliteit op een school beter is, neemt het verschil duidelijk af (figuur 13.2a). Dit effect is, in geringe mate, ook nog zichtbaar in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo, maar niet in de basisberoepsgerichte leerweg. Dat is begrijpelijk, omdat het verschil tussen schoolexamen en centraal examen hier nauwelijks een probleem is.

Betrokkenheid management Op scholen waar de kwaliteitszorg voldoende is, heeft het management permanente aandacht voor het verschil tussen het schoolexamen en het centraal examen. Het management spreekt de betrokken vaksecties hierop aan. De scholen zetten zich in voor een verbetering van de resultaten op het centraal examen. Ze bereiden leerlingen gericht voor, beoordelen het schoolexamen strenger en geven direct feedback (ook aan ouders) als resultaten voor het schoolexamen tegenvallen. De beste methode voor het verkleinen van het verschil tussen schoolexamen en centraal examen is extra aandacht voor de stof die op het centraal examen wordt getoetst. Vaak schieten scholen waar het verschil tussen schoolexamen en centraal examen hoog is, tekort op dit punt. Rekers-Mombarg & Harms (2007) concluderen eveneens dat scholen die een hoge prestatienorm hanteren en streng zijn

Figuur 13.2a Verband tussen de mate van kwaliteitszorg voor het schoolexamen en de verschijscore tussen schoolexamen en centraal examen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

bij het schoolexamen een goed resultaat bij het centraal examen halen. Daar wijkt het verschil tussen schoolexamen en centraal examen bij allochtone leerlingen ook minder af.

Perspectief

Herstel van evenwicht Grote discrepanties tussen schoolexamen en centraal examen bedreigen de geloofwaardigheid van het examen en het diploma van het voortgezet onderwijs. Van verschillende kanten zijn acties gaande om het evenwicht te herstellen:

- ◆ De staatssecretaris heeft maatregelen aangekondigd die de positie van het centraal examen versterken: verbetering van de tweede correctie, aanscherping van de zak-slaagregeling met de eis dat het gemiddelde van de centraalexamencijfers voldoende moet zijn en de eis dat er maximaal één vijf als eindcijfer mag zijn bij de vakken Nederlands, Engels en wiskunde. Dit laatste geldt in ieder geval voor

havo en vwo; voor het vmbo is nog geen beslissing genomen. Het is de bedoeling dat deze maatregelen in 2011/2012 van kracht worden.

- ◆ De inspectie scherpt het toezicht verder aan en blijft scholen aanspreken op te grote verschillen. Extra aandacht gaat uit naar de scholen waar het verschil meer dan één punt is.
- ◆ De VO-raad is bezig een eigen kwaliteitsstandaard voor het schoolexamen te ontwikkelen. Ook hiervan kan een impuls tot verbetering uitgaan. Uiteindelijk moeten vaksecties in scholen zorgen voor een kwaliteitsverbetering van toetsing en schoolexamens. Daarvoor is het nodig dat leraren meer deskundigheid krijgen op het gebied van toetsen en dat het management de kwaliteitszorg rond de examens meer aanstuurt. De nieuwe standaard is een nuttig instrument, omdat deze een aantal randvoorwaarden voor de examenkwaliteit operationaliseert.

13.3 De kwaliteit van schoolexamens in het voortgezet onderwijs

Vakinhouden Het laatste onderzoek van de inspectie naar de vakinhoudelijke en toetstechnische kwaliteit van schoolexamens is geruime tijd geleden uitgevoerd (Inspectie van het Onderwijs, 1995; 1996; 1998; 1999b). Toen concludeerde de inspectie dat de kwaliteit van het schoolexamen van school tot school sterk verschilde. Gebrek aan recente informatie was de aanleiding om opnieuw onderzoek te doen. Het Cito onderzocht in opdracht van de inspectie het schoolexamen in een representatieve steekproef van 74 havo-scholen en 84 vmbo-scholen. Engels en biologie op het havo en Nederlands en wiskunde op het vmbo stonden centraal. Het Cito onderzocht of schoolexamens voldoen aan redelijke eisen ten aanzien van de inhoud, de normering, de beoordeling en de organisatie van de toetsing. Ook is nagegaan of de moeilijkheid van toetsen en opdrachten uit het schoolexamen in overeenstemming is met hetgeen van kandidaten geëist mag worden.

Problemen bij het onderzoek

Onvoldoende materiaal Het onderzoek is bemoeilijkt doordat scholen zelden het complete materiaal instuurden. Regelmatig ontbraken programma's van toetsing en afsluiting en vaak miste ook toetsmateriaal van een of meer klassen, leerwegen of vakonderdelen. Daardoor zijn onderdelen als de spreekvaardigheid bij Engels niet beoordeeld. De resultaten van dit onderzoek moeten dan ook terughoudend geïnterpreteerd worden.

Schoolleiding verantwoordelijk De inspectie concludeert dat de praktijk van het schoolexamen zich kenmerkt door een aanzienlijke organisatorische en administratieve last. Het beheer ervan is moeilijk en dit belemmert de schoolleiding de gehele verantwoording te nemen voor de kwaliteit van het schoolexamen. Gezien het toegenomen belang van de verantwoordingsplicht van schoolbesturen zal de inspectie aan dit aspect meer aandacht geven in haar toezicht.

Vrijheid van scholen De eindexamenprogramma's kennen een heldere domeinindeling, maar afzonderlijke eindtermen zijn doorgaans globaal geformuleerd en specifieke niveau-aanduidingen ontbreken. De marges van de regelgeving voor het schoolexamen zijn breed en bieden scholen mogelijkheden om zelf te bepalen hoeveel toetsen ze binnen het schoolexamen afnemen, welke onderwerpen of vaardigheden ze willen toetsen en op welk niveau ze de stof behandelen. Deze toegestane verschillen maken een inhoudelijk oordeel soms lastig.

Resultaten

Kwaliteit vaak voldoende De vakinhoudelijke en toetstechnische kwaliteit van het schoolexamen is op de meeste scholen voldoende. De schoolexamens voldoen voor de onderzochte vakken aan redelijke eisen ten aanzien van:

- ◆ de inhoudelijke dekking van het eindexamenprogramma;
- ◆ de toetstechnische kwaliteit van de opgaven;
- ◆ de moeilijkheid van de toetsen;
- ◆ de normering en becijfering;
- ◆ de samenwerking tussen docenten bij de toetsontwikkeling, beoordeling en normering.

Verschillen binnen vakken De kwaliteit van de onderdelen is echter variabel. Bij biologie zijn toetsen en opdrachten van een op de zes scholen te moeilijk of te gemakkelijk. Daarentegen voldeden de beoordelingsaspecten op bijna alle scholen redelijk aan de eis van volledigheid en relevantie. De kwaliteit is niet gelijk voor alle onderdelen per vak. Zo is bij Engels de toetsing van luistervaardigheid veel beter dan die van schrijfvaardigheid. Bij wiskunde is de toetsing van algebraïsche verbanden, rekenen, meten en schatten en meetkunde op bijna alle scholen voldoende, maar van het onderdeel statistiek was de toetsing echter op ruim een vijfde van de scholen niet in orde.

Kanttekeningen

Veel toetsen In het kader van het schoolexamen krijgen leerlingen in de laatste twee schooljaren veel toetsen en opdrachten. Het positieve oordeel over de kwaliteit van het schoolexamen heeft met deze grote hoeveelheid toetsen te maken. Het aantal kwalitatief onvoldoende toetsen is in verhouding tot het totale aantal toetsen meestal te klein om het oordeel 'onvoldoende' te rechtvaardigen.

Toetsen uit methoden Leraren gebruiken veel toetsen en opdrachten uit hun lesmethoden. Ook gebruiken ze opgaven uit oude centrale examens of toetsmateriaal dat het Cito speciaal voor het schoolexamen ontwikkeld heeft. Als leraren zelf opgaven en toetsen maken, betreft het meestal materiaal dat uit deze bronnen is samengesteld of er sterk door geïnspireerd is. De kwaliteit is dan doorgaans in orde.

Zelf ontwikkeld materiaal Leraren ontwikkelen maar weinig toetsmateriaal volledig zelf. De kwaliteit daarvan is vrijwel zonder uitzondering zeer veel lager dan van externe toetsen en toetsen die leraren op basis daarvan samenstellen. Het lijkt erop dat le-

raren te weinig scholing hebben gehad in professionele toetstechnieken. Omdat het zelfontwikkelde materiaal slechts een klein deel van het totale schoolexamen vormt, beïnvloedt de slechte kwaliteit het positieve totaaloordeel niet.

Verschillen tussen scholen

Veel herkansingen Recente regelgeving biedt scholen een grotere vrijheid bij het inrichten van het schoolexamen. De huidige inrichtingsvrijheid maakt al veel verschillen mogelijk, bijvoorbeeld om iets wel of niet te toetsen. Deze verschillen hebben in het onderzoek het uitspreken van kwaliteitsoordelen beïnvloed. Het is mogelijk dat het schoolexamen vaker het 'voordeel van de twijfel' is gegeven dan de kwaliteit van het schoolexamen rechtvaardigt. Dat is bijvoorbeeld het geval waar veel kleine toetsen met veel herkansingen haast vanzelfsprekend tot goede leerlingresultaten leiden.

Rol van lerarenverenigingen De ontwikkeling naar meer zeggenschap voor scholen stelt hogere eisen aan de interne kwaliteitsborging van schoolexamens. Het is niet efficiënt dat scholen criteria daarvoor steeds zelf ontwikkelen: externe richtlijnen zijn onontbeerlijk. De vakinhoudelijke lerarenverenigingen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan duidelijkheid over de kwaliteit van inhoudelijke en procedurele aspecten bij de schoolexamens voor een vak of cluster van verwante vakken. Het zou tot de code voor leraren kunnen behoren dat zij zich verplichten de richtlijnen van hun vakvereniging te volgen of daar hooguit beredeneerd van afwijken.

13.4 Het centraal schriftelijk en praktisch examen bij beroepsgerichte vakken in het vmbo

Centraal schriftelijk en praktisch examen In het verleden werden het theoriedeel en het praktijkdeel van beroepsgerichte vakken in het vmbo afzonderlijk geëxamineerd. Gezien de samenhang tussen beide is een ontwikkeling ontstaan naar een zo groot mogelijke samenhang van theorie en praktijk in het onderwijsaanbod en naar een toetsing die daarbij past. Zo is het centraal schriftelijk en praktisch examen (cspe) tot stand gekomen. Het cspe is een centraal examen voor de beroepsgerichte vakken, waarin de vaktheorie uit het beroepsgerichte programma gekoppeld is aan praktijkopdrachten. Vanaf 2005 is het cspe de enige examenvorm voor het centraal examen van de beroepsgerichte vakken in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo.

Regels voor afname De overheid is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het cspe. Zij stelt in februari of maart de examenopdrachten, de instructie voor de examinerator en het correctievoorschrift ter beschikking. De afname van opdrachten en de beoordeling van kandidaten is volledig in handen van de school. Hierbij geldt wel dat de examineratoren in het desbetreffende vak aanwezig moeten zijn bij het praktische gedeelte van het centraal examen (artikel 41a Eindexamenbesluit). Examinerator en tweede examinerator moeten de score in onderling overleg vaststellen (artikel 42 Eindexamenbesluit).

Representatief onderzoek Sinds 2005 heeft de inspectie steekproefsgewijs onderzocht of en hoe scholen de richtlijnen voor de voorbereiding, afname, beoordeling, becijfering en herkansing van de examens volgen. In opdracht van de inspectie heeft het Cito tijdens de examenperiode van 2008 onderzocht hoe examinatoren kandidaten in de basisberoepsgerichte leerweg op het examen voorbereiden en hoe de afname, beoordeling van kandidaten, inzet van een tweede examinerator en herkansing plaatsvinden. Cito verzamelde landelijk representatieve gegevens door 116 examenzittingen op 114 scholen te bezoeken. Voor elk van de vier vmbo-sectoren uit het vmbo is één praktijkvak onderzocht: Verwerking agrarische producten, Handel en verkoop, Uiterlijke verzorging en Elektrotechniek. Deze vakken zijn gekozen vanwege het relatief grote aantal examenkandidaten.

Vorbereiding op het praktijkexamen

- ◆ Om praktijkexamens mogelijk te maken moeten examinatoren enige tijd voor het eerst mogelijke afnamemoment beschikken over examenopdrachten en correctievoorschriften. Een op de drie examinatoren heeft in de periode tussen de ontvangst van het examenmateriaal en de eerste afnamedatum kandidaten laten oefenen met examenopdrachten of onderdelen daarvan. Ook laten examinatoren kandidaten oefenen op vergelijkbare opdrachten uit oude examens of ze instrueren kandidaten aan de hand van zelfontwikkeld materiaal dat daar sterk op lijkt.
- ◆ Soms werkt het ontbreken van voldoende voorschriften de geheimhoudingsproblematiek in de hand. Bij enkele praktijkexamens mogen examinatoren zelf bepalen of zij het materiaal op de dag van het examen op de werkplek klaarzetten of kandidaten het materiaal in de weken voor het examen zelf bij elkaar laten zoeken. Het gaat dan bijvoorbeeld om materialen voor elektrotechniek of voor uiterlijke verzorging. Dit staat op gespannen voet met de eis van geheimhouding. Het is immers moeilijk voorstelbaar dat kandidaten materiaal bij elkaar zoeken zonder voorkennis op te doen over de aard en inhoud van de opdrachten.

Afname van het praktijkexamen

- ◆ Examinatoren moeten alle onderdelen van het cspe integraal in overeenstemming met de voorschriften en ongewijzigd afnemen. Toch doet ongeveer de helft van de examinatoren dat niet. Ze kijken af door (delen van) opdrachten aan te passen, te vervangen, toe te voegen of weg te laten.
- ◆ Tenzij anders aangegeven, mogen scholen alleen materialen, gereedschap en hulpmiddelen gebruiken die in het overzicht van voorgeschreven middelen staan. Bijna de helft van de examinatoren gebruikt echter eigen materiaal.
- ◆ Tenzij anders aangegeven, mogen examinatoren kandidaten geen hulp geven. De kandidaat moet opdrachten zelfstandig uitvoeren. Scholen verschillen in de hoeveelheid hulp die kandidaten van de examinerator krijgen. Ruim de helft van de examinatoren helpt de kandidaten af en toe, een kwart doet dat regelmatig en 5 procent zelfs vaak. Slechts een op de vijf examinatoren geeft geen hulp.
- ◆ In beginsel mogen kandidaten tijdens het examen niet met elkaar overleggen of elkaar helpen. Bij 30 procent van de examens gebeurde dat echter af en toe, bij 10 procent regelmatig.

- ◆ Scholen mogen zelf bepalen in hoeveel zittingen zij het praktijkexamen afnemen. Het aantal zittingen per vak varieert van één tot maximaal twaalf, met een gemiddelde van drie. Een examen in één zitting is moeilijker voor kandidaten dan een examen dat meer gespreid wordt.
- ◆ Van de 116 geïnterviewde examinatoren is 14 procent volgens eigen zeggen volledig regelgetrouw. Bij observaties bleek slechts 4 procent van de examinatoren de voorschriften voor de afname volledig na te leven.

Beoordeling van het praktijkexamen

- ◆ Examinatoren moeten scores van kandidaten volgens het correctievoorschrift vaststellen. In bijna 40 procent van de examens betrokken examinatoren echter eigen aspecten in de beoordeling.
- ◆ Het correctievoorschrift geeft aan hoeveel punten de kandidaat voor een zwakke, middelmatige of goede prestatie moet krijgen. Examinatoren mogen kandidaten niet minder punten geven dan is voorgeschreven. Een kwart van de examinatoren beoordeelt echter strenger. Soepeler beoordelen komt overigens vaker voor, bij bijna 80 procent van de examens.
- ◆ Als examinatoren regelgetrouw beoordelen, negeren ze geen beoordelingsaspecten, betrekken ze geen eigen beoordelingsaspecten in hun beoordeling en beoordelen ze niet strenger of soepeler dan voorgeschreven. Volledig regelgetrouw is 9 procent van de examinatoren; naar eigen zeggen is dat 19 procent.
- ◆ Aan examinatoren die zeggen wel eens soepeler te beoordelen dan het correctievoorschrift voorschrijft, is gevraagd waarom ze dat doen. Ze doen dat om kandidaten het voordeel van de twijfel te geven, om rekening te houden met persoonlijke omstandigheden (bijvoorbeeld in de thuissituatie), om rekening te houden met de manier waarop het onderwerp of de vaardigheid in de lessen behandeld is of om inzet of goede bedoelingen te belonen.

Inzet van een tweede examiner

- ◆ Bij het praktische gedeelte van het examen hoort een tweede examiner aanwezig te zijn. De examiner en de tweede examiner moeten scores samen vaststellen. Volgens examinatoren is in driekwart van de examens bij alle praktijkopdrachten een tweede examiner aanwezig en op de helft van deze scholen worden scores altijd in onderling overleg vastgesteld.
- ◆ Bij 15 procent van de scholen is een tweede examiner alleen bij een deel van de praktijkopdrachten aanwezig en bij 10 procent is er helemaal geen tweede examiner. Een enkele keer is naast de examiner uitsluitend een klassen- of onderwijsassistent als tweede examiner aanwezig.

Herkansing van het praktijkexamen

- ◆ Waar nodig hebben scholen kandidaten de mogelijkheid geboden om het praktijkexamen of onderdelen daarvan te herkansen. Het aantal en de aard van de herkansingsmogelijkheden verschillen sterk. De examinatoren is gevraagd hoe zij kandidaten op de herkansing voorbereiden. Ruim een derde geeft kandidaten

nooit extra uitleg of oefening ter voorbereiding op de herkansing, een kwart geeft alleen extra uitleg en 37 procent biedt zowel extra uitleg als oefening met examenopdrachten.

Conclusie

Rechtsgelijkheid in het geding De huidige praktijk van het cspe kan niet door de beugel. Scholen leven de regels onvoldoende na en verschillen te sterk in de manier waarop ze het examen afnemen en beoordelen. De rechtsgelijkheid van kandidaten is zo onvoldoende gewaarborgd. Een belangrijke oorzaak ligt in de beroepsopvatting van leraren, die zwakke leerlingen in risicosituaties kansen willen bieden. Die opvatting valt te prijzen, maar zorgt ervoor dat leraren de zakelijke afstand bij de examinering onvoldoende in acht nemen.

Te weinig controle door schoolleiding De inspectie heeft gemerkt dat voorschriften niet altijd even duidelijk en goed gecommuniceerd zijn. Leraren kennen de regels onvoldoende en zijn zich te weinig bewust van de gevolgen als ze van regels afwijken. Leraren weten ook te weinig over formele aspecten van examineren en beoordelen. Het kan zijn dat ze kandidaten vaker helpen en soepeler beoordelen, omdat examengegevens openbaar worden gemaakt en scholen zich moeten verantwoorden voor hun resultaten. Verder controleert de schoolleiding de afnamecondities en beoordelingen van het cspe te weinig. Er is nauwelijks toezicht op de naleving van regels en dat leidt ertoe dat examinatoren niet worden gecorrigeerd.

De inspectie wijst de bevoegde gezagen op hun verantwoordelijkheid voor een correcte afname en beoordeling van het cspe en intensificeert het toezicht.

13.5 De kwaliteit van examencommissies in het hoger onderwijs

Eindkwalificaties In het vorige Onderwijsverslag beschreef de inspectie resultaten van onderzoek in een representatieve steekproef van 194 examencommissies uit het bekostigd en aangewezen hbo en wo. Alle commissies zijn ervan overtuigd dat afgestudeerden aan de eindkwalificaties van de opleiding voldoen. 10 procent vraagt zich wel af of ze hiervoor garant kunnen staan, omdat de commissie zelf de toetsen of het eindniveau niet controleert. Een derde van de commissies is bezorgd over de objectiviteit en het gebruik van beoordelingscriteria en er is veel behoefte aan formalisering van procedures en richtlijnen.

Wetsvoorstel In december 2008 is een wijziging van de WHW aan de Tweede Kamer voorgelegd onder de titel Versterking besturing (wetstraject 31821). De rol van examencommissies is scherper omschreven dan tot nu toe: 'De examencommissie is het orgaan dat op objectieve en deskundige wijze vaststelt of een student voldoet aan de voorwaarden die de onderwijs- en examenregeling stelt ten aanzien

van kennis, inzicht en vaardigheden die nodig zijn voor het verkrijgen van een graad'. Examencommissies moeten de kwaliteit van tentamens en examens waarborgen. Het ministerie van OCW onderzoekt of naar Brits model gewerkt kan worden met een 'pool' van docenten die bij andere instellingen als externe deskundigen optreden.

Versterking gewenst Examencommissies moeten volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel versterkt worden, omdat de tentaminering nu onvoldoende transparant is, commissies te weinig aandacht hebben voor kwaliteit en kwaliteitsborging en de inbreng van externe deskundigen te gering is. Bovendien ontwikkelt het hoger onderwijs zich in de richting van meer variëteit en maatwerk in het onderwijsproces en krijgt de EVC-procedure (onderzoek naar eerder verworven competenties) een nadrukkelijker plaats. Ook dat zijn argumenten om de positie van commissies te versterken.

Een gezaghebbende examencommissie

Deskundigheid De inspectie onderzocht of examencommissies zijn toegerust voor hun nieuwe rol. Op basis van het onderzoek uit 2007 zijn zestien indicatoren voor een gezaghebbende commissie opgesteld (zie tabel 13.5a). De tabel laat zien hoe examencommissies zichzelf beoordeelden. De commissies achtten zichzelf het minst deskundig op de volgende terreinen:

- ◆ uitvoering van richtlijnen en procedures met betrekking tot toetsen;
- ◆ onderzoek naar de kwaliteit van toetsen;
- ◆ deskundigheid in de examencommissie over toetsen en wet- en regelgeving;
- ◆ garant staan voor de validiteit en betrouwbaarheid van toetsen;
- ◆ nagaan of docenten competent zijn op het gebied van toetsen.

Verschillen tussen examencommissies

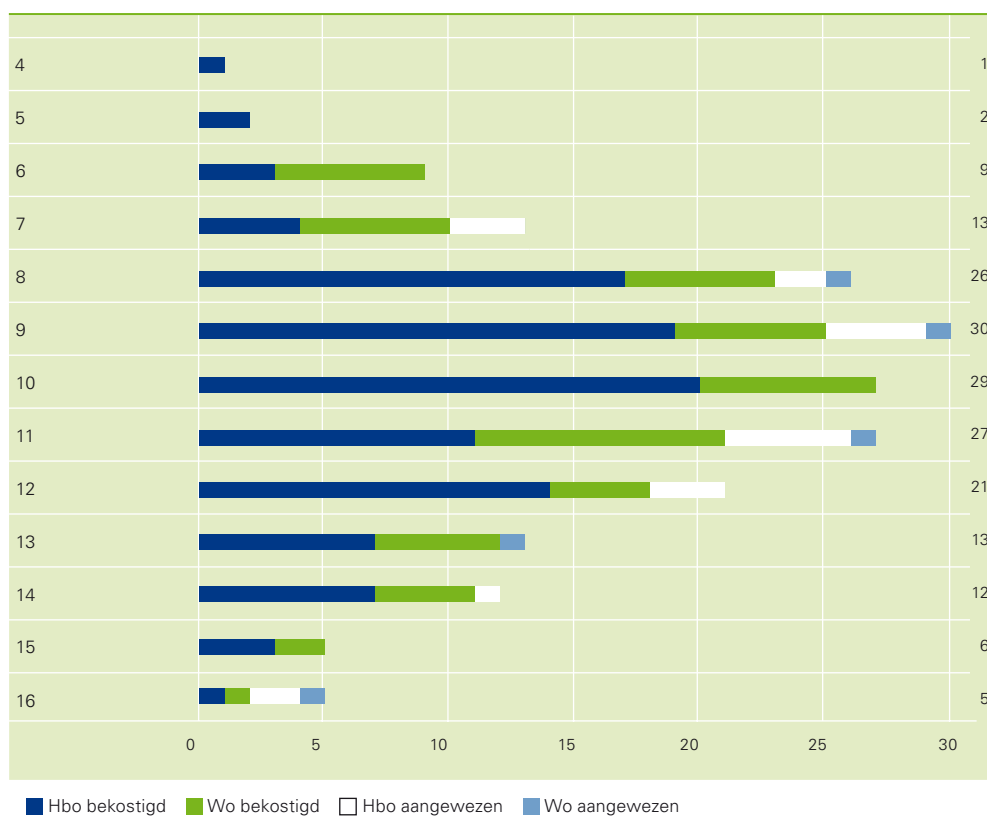
Sterke en zwakke commissies Als de zelfbeoordelingen over de indicatoren opgeteld worden, blijkt dat één commissie volgens eigen zeggen aan slechts vier indicatoren voldoet, terwijl drie commissies vinden dat ze aan alle indicatoren voldoen. Gemiddeld voldoen commissies naar hun eigen idee aan negen of tien indicatoren. Ongeveer 10 procent voldoet aan veertien of meer indicatoren; zij kunnen als 'sterke' commissies beschouwd worden. Een even hoog percentage voldoet aan zeven indicatoren of minder; zij gelden als 'zwakke' commissies. Figuur 13.5a laat zien in welke mate commissies aan de indicatoren voldoen. Een groot deel van de commissies is onvoldoende toegerust en deskundig voor de gezaghebbende positie die de wetswijziging voorstelt.

Tabel 13.5a Indicatoren van good practice en percentage examencommissies dat zichzelf als voldoende beoordeelt, per indicator (n=194)

Aspect	Indicatoren van good practice	Percentage
1. Toetsbeleid in een opleiding/ instelling	Er is een toetsbeleid geformuleerd dat wordt uitgevoerd.	91
2. Richtlijnen en procedures	Er zijn richtlijnen en procedures voor beoordeling en normering van toetsen en deze worden altijd uitgevoerd.	42
3. Onderzoek kwaliteit toetsen	De kwaliteit van toetsen wordt altijd onderzocht.	21
4. Deskundigheid over de opleiding	In de examencommissie als geheel is in ruime mate kennis vertegenwoordigd van het eind-niveau van de opleiding en van de reeks toetsen waarmee wordt bepaald of studenten dat behalen.	76
5. Deskundigheid over het toetsen	In de examencommissie als geheel is in ruime mate kennis vertegenwoordigd van het toetsen, met name ten aanzien van de betrouwbaarheid, validiteit, transparantie en efficiëntie.	41
6. Deskundigheid over de wet- en regelgeving	In de examencommissie als geheel is in ruime mate kennis vertegenwoordigd van het wettelijke kader voor examinering en toetsing.	49
7. Onafhankelijkheid examencommissie	De examencommissie neemt haar besluiten zonder druk van het opleidingsmanagement.	98
8. Onafhankelijk oordeel examinatoren	De examencommissie zorgt ervoor dat er geen druk wordt uitgeoefend op examinatoren om een bepaald oordeel te geven.	93
9. Garant staan voor de authenticiteit van beoordeeld werk	De examencommissie treft maatregelen om fraude te voorkomen.	85
10. Garant staan voor de validiteit van toetsen	De examencommissie staat in ruime mate garant voor de validiteit van de toetsen: zij meten kennis, vaardigheden en competenties.	41
11. Garant staan voor de betrouwbaarheid van toetsen	De examencommissie staat in ruime mate garant voor de betrouwbaarheid van de toetsen; de toetsen zijn consistent en nauwkeurig.	34
12. Garant staan voor de toetscompetentie van docenten	De examencommissie gaat altijd na of docenten competent zijn op het gebied van toetsen.	13
13. Transparantie over de taken van de examencommissie	De taken en verantwoordelijkheden van de examencommissie zijn in ruime mate vastgelegd in de Onderwijs- en Examenregeling en een eventueel aanvullend reglement.	92
14. Transparantie ten aanzien van vrijstellingen	De examencommissie verleent vrijstellingen op basis van een vaste procedure.	92
15. Transparantie examencommissie algemeen	De examencommissie brengt regelmatig verslag uit van haar werkzaamheden aan betrokkenen.	73
16. Facilitering van de examencommissie	De leden van de examencommissie hebben voldoende tijd om hun taken naar behoren uit te voeren.	82

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Figuur 13.5a Het aantal indicatoren van good practice waar examencommissies naar eigen zeggen aan voldoen



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Instellingsbesturen

Verschillen tussen instellingen De inspectie heeft onderzocht hoe sterke en zwakke examencommissies zijn verspreid over instellingen. Op een klein aantal instellingen zijn alle onderzochte commissies sterk of zwak, maar het komt ook voor dat een instelling zowel sterke als zwakke commissies heeft of dat alle commissies in de middenmoot zitten. Op acht instellingen sprak de inspectie met management en examencommissies. Sterke commissies waren inderdaad actiever dan zwakke en meer gericht op de borging van de kwaliteit van examinering, maar gingen ook wel eens minder doordacht te werk dan uit hun zelfbeoordeling bleek. Zwakke commissies gingen in de praktijk juist wel eens grondiger te werk. Voor een goed beeld van het werk van examencommissies is directe observatie nodig.

Actieve besturen Volgens instellingsbesturen zijn zwakke commissies toe te schrijven aan de verregaande autonomie van afdelingen en faculteiten en de geringe sturing vanuit het instellingsbestuur zelf. Dat verklaart ook waarom zwakke en sterke commissies naast elkaar bestaan in één instelling. Instellingsbesturen met sterke commissies bewaken zelf het niveau actiever, bijvoorbeeld door een instellingsbrede monitoring.

13.6 Balans van het examenonderzoek

Zakelijke afstand niet vanzelfsprekend Hoewel de onderzoeken in dit hoofdstuk over verschillende sectoren gaan, stemmen de resultaten overeen. Als scholen of instellingen zelf voor examinering en toetsing moeten zorgen, is het moeilijk om te komen tot een zakelijke beoordeling waarbij alleen prestaties er toe doen. De volgende zwakke plekken zijn aan het licht gekomen:

- ◆ De inspectie stelt vast dat een aanzienlijk aantal scholen te lang te grote discrepanties laat zien in de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen. Dat geldt ook en in nog sterkere mate voor het niet bekostigd onderwijs, waar de discrepantie onaanvaardbaar hoog is (zie ook hoofdstuk 9). Er is geen borging van de kwaliteit van het schoolexamen, bijvoorbeeld door controles van andere scholen of vakdeskundigen. De rechtsgelijkheid van leerlingen en de betrouwbaarheid van diploma's lijden hieronder.
- ◆ Schoolexamentoetsen bij de vakken Nederlands, wiskunde, Engels en biologie in het voortgezet onderwijs hebben meestal voldoende kwaliteit. Dat is tenminste het geval als scholen toetsen gebruiken uit methoden of toetsen die extern ontwikkeld zijn, zoals oude examens. Als leraren zelf toetsen maken, is de kwaliteit minder.
- ◆ Vmbo-scholen leven de regels voor het centraal schriftelijk en praktisch examen in de basisberoepsgerichte leerweg onvoldoende na, waardoor de ene school kandidaten anders beoordeelt dan de andere. Daardoor is de rechtsgelijkheid bij deze examens onvoldoende gewaarborgd.
- ◆ In het hoger onderwijs schiet het interne toezicht op de kwaliteit van de toetsing vaak tekort en gaan examencommissies zelden na of docenten competent zijn om te toetsen. De Onderwijsraad (2006) constateerde al dat examinering te veel een interne opleidingsgebonden aangelegenheid is en dat de betrokkenheid van externe deskundigen te gering is. Sanders & Van der Werf (2008) constateren dat er sindsdien nog weinig verbeterd is.

Ook problemen in andere sectoren Elders in dit Onderwijsverslag (hoofdstuk 5) is beschreven dat in het mbo een vijfde van de examens onvoldoende kwaliteit heeft. Nader onderzoek naar de kwaliteit van ingekochte examens moet echter nog plaatsvinden, waardoor deze conclusie eerder te optimistisch dan te pessimistisch is. De inspectie heeft in het basisonderwijs recent geen onderzoek gedaan naar

toetspraktijken. Bij eerder onderzoek naar de afname van de Eindtoets bleek echter dat 6 procent van de scholen zich niet voldoende aan de handleiding voor afname hield. De Eindtoets is geen officieel examen, maar deze praktijk beïnvloedt wel de betrouwbaarheid van schooladviezen.

Verbeteringen hard nodig Er is dus reden tot bezorgdheid. Keer op keer blijkt dat onderwijsinstellingen er moeite mee hebben om voldoende kwaliteit van toetsen en examens te bereiken en een objectieve toetsing te garanderen. Er is onmiskenbaar nog veel te verbeteren. Het onderwijsveld en het ministerie van OCW hebben al maatregelen genomen. Zo zijn er vanuit de politiek voorstellen om de positie van centrale examinering in het voortgezet onderwijs te verstevigen, in het mbo op onderdelen centrale examinering in te voeren en de toezichhoudende en onafhankelijke taak van examencommissies in het hoger onderwijs te versterken.

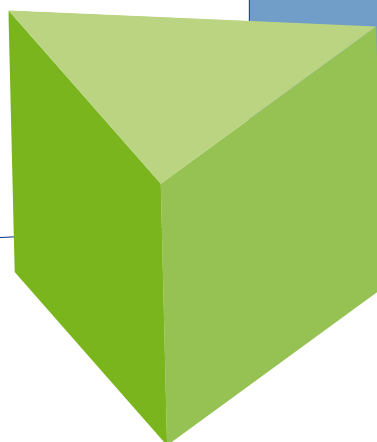
Cruciale rol van het management Andere mogelijkheden tot verbetering betreffen het betrekken van externe partijen bij de examinering, scholing en mogelijk certificering voor degenen die verantwoordelijk zijn voor examens, ontwikkeling van kwaliteitsstandaarden door het onderwijsveld en door een betere toerusting van docenten. Uiteindelijk staat of valt de uitvoering van toetsen en examens met de kwaliteit van onderwijsgevers. Aansturing door het management is echter nodig om er voor te zorgen dat scholen en instellingen de gewenste maatregelen voor toetsing en examinering nemen. De inspectie acht het van het grootste belang dat elke sector met voortvarendheid verbeteringen doorvoert.



HOOFDSTUK 14

UITVAL EN RENDEMENT

14.1	Inleiding	261
14.2	Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs	263
14.3	Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs	267
14.4	Verklaringen en beleid	271
14.5	Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs	274
14.6	Signaleren en melden van verzuim en uitval in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs	279
14.7	Rendement in het hoger onderwijs	281
14.8	Conclusie	285



14 Uitval en rendement

Samenvatting

Veel uitval In 2006/2007 vertrokken 52.700 jongeren zonder startkwalificatie uit het onderwijs, in 2007/2008 gaat het volgens voorlopige cijfers om 48.800 jongeren. Twee derde van deze groep komt uit het mbo, vooral uit opleidingen op niveau 1 en 2 en uit de beroepsopleidende leerweg. Een derde van de voortijdig schoolverlaters komt uit het voortgezet onderwijs. Deze groep bestaat voor het grootste deel uit vmbo-leerlingen, vooral leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs volgen.

Daling Het aantal voortijdig schoolverlaters daalt jaarlijks, maar de voorlopige cijfers over 2007/2008 wijzen op een grotere daling dan voorheen. Vooral in het vmbo en het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo zijn minder schoolverlaters dan het jaar ervoor. De daling is het sterkst bij zeventienjarigen. Dat kan samenhangen met de kwalificatieplicht.

Rendement hoger onderwijs Een op de vijf studenten in het hoger onderwijs maakt de studie niet af. Deze studenten hebben echter al een startkwalificatie en gelden daarom niet als voortijdig schoolverlaters. Sommige studenten zetten hun onderwijsloopbaan overigens voort op een lager niveau.

Oorzaken Jongeren vallen uit omdat ze het niveau van de opleiding niet kunnen halen of persoonlijke problemen hebben. Soms vertrekken ze omdat ze werken aantrekkelijker vinden of omdat ze problemen hebben op hun school. Allochtone jongeren uit probleemwijken in grote steden hebben de grootste kans op uitval.

Kwaliteit en uitval Scholen en instellingen in het voortgezet onderwijs en het mbo verschillen sterk in het percentage uitvallers. Op de helft van de scholen in het voortgezet onderwijs en op een derde van de mbo-opleidingen komen nauwelijks uitvallers voor, terwijl de uitval elders veel groter is. De uitval op zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs is ruim twee keer zo groot als op andere scholen.

Beleid op scholen Scholen kiezen bij dreigend voortijdig schoolverlaten relatief weinig voor een persoonsgerichte aanpak, hoewel onderzoek duidelijk aantoont dat een persoonlijke band tussen de leerling en de school van cruciaal belang is voor het voorkomen van uitval. Spijbelen is een bekende voorspeller van voortijdig schoolverlaten. Directies zijn in het algemeen van mening dat de school spijbelen flink aanpakt, maar meer dan de helft van de leerlingen in het voortgezet

onderwijs merkt niet dat hun school iets doet tegen spijbelen. Leerlingen die het onderwijs voortijdig hebben verlaten, verbazen zich er achteraf vaak over dat hun school zo weinig deed tegen hun spijbelgedrag.

Registratie De registratie van verzuim en voortijdig schoolverlaten laat te wensen over. Scholen en instellingen melden verzuim en voortijdig schoolverlaten niet, onvolledig of te laat. Goed beleid staat of valt echter met een goede registratie. Scholen en instellingen verschillen sterk in de manier waarop ze gegevens over verzuim bijhouden en ordenen. In het voortgezet onderwijs lijkt vaker sprake te zijn van een sluitend systeem dan in het mbo. Voor mentoren en docenten die moeten ingrijpen bij verzuim is een goede registratie onontbeerlijk. Niet alle betrokkenen weten welke regels er zijn voor melden van verzuim. Een vereenvoudiging van meldingsprocedures kan positief werken.

Analyse nodig Er zijn grote verschillen tussen groepen jongeren, scholen en opleidingen als het gaat om het voortijdig schoolverlaten. Analyses die nader inzicht kunnen geven in de oorzaken van voortijdig schoolverlaten en het succesvol bestrijden daarvan zijn noodzakelijk. Gegevens op basis van het onderwijsnummer zijn goed bruikbaar voor dit doel.

14.1 Inleiding

Startkwalificatie In het schooljaar 2006/2007 verlieten 52.700 jongeren het onderwijs zonder startkwalificatie. De voorlopige cijfers voor 2007/2008 wijzen op 48.800 voortijdig schoolverlaters (OCW, 2009a). Jongeren hebben een startkwalificatie als ze een havo- of vwo-diploma hebben gehaald of een mbo-diploma op niveau 2 of hoger. Voortijdig schoolverlaters zijn niet in alle gevallen leerlingen die in het geheel geen diploma hebben. Leerlingen die met een vmbo-diploma het onderwijs verlaten, hebben bijvoorbeeld geen startkwalificatie en gelden daarom toch als voortijdig schoolverlaters. Ook leerlingen die na een afgeronde opleiding op mbo-niveau 1 uit het onderwijs vertrekken, gelden als zodanig.

Terugkerende leerlingen Een deel van de voortijdig schoolverlaters keert weer terug in het onderwijs. Vorig jaar meldde het Onderwijsverslag bijvoorbeeld dat ruim een kwart van de voortijdig schoolverlaters van een bepaalde teldatum na een jaar toch weer onderwijs volgde. Het jaar erna keerde nog een deel terug, zodat uiteindelijk een derde weer onderwijs volgde (Inspectie van het Onderwijs, 2008k). Van deze teruggekeerde jongeren viel een deel echter na enige tijd toch weer uit voordat een startkwalificatie was behaald.

Cijfers voor twee schooljaren Figuur 14.1a laat de aantallen voortijdig schoolverlaters per schooljaar zien voor 2006/2007 en voor 2007/2008. Bij het schooljaar

2007/2008 gaat het om voorlopige cijfers. In de figuur zijn leerlingen die leerweg-ondersteunend onderwijs (lwoo) in het vmbo volgen, onderscheiden van vmbo-leerlingen. Het lwoo is geen aparte schoolsoort, maar maakt integraal deel uit van het vmbo. Lwoo-leerlingen volgen in meerderheid de basisberoepsgerichte of kaderberoepsgerichte leerweg. Scholen krijgen voor deze leerlingen extra financiering om extra zorg te kunnen bieden. De lwoo-leerlingen komen in dit hoofdstuk apart aan de orde, omdat hun schoolloopbaan op sommige punten anders verloopt dan die van de overige vmbo-leerlingen.

In tabel 14.1a is niet te zien hoeveel leerlingen vanuit het voortgezet onderwijs naar het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs gaan. Deze cijfers zijn (nog) niet bekend. Het vavo en de particuliere exameninstellingen zijn evenmin in de figuur opgenomen.

Tabel 14.1a Absolute aantallen voortijdig schoolverlaters voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs 2006/2007 en voorlopige cijfers voor 2007/2008

		2006/2007	2007/2008		
Voortgezet onderwijs	Brugperiode 1-2	2.500	2.300		
	Lwoo/vmbo 1-4	3.700	2.900		
	Vmbo 3-4	6.400	5.100		
	Havo 3-5	1.800	2.300		
	Vwo 3-6	1.000	1.200		
		Beroepsopleidende leerweg		Beroepsbegeleidende leerweg	
		2006/2007	2007/2008	2006/2007	2007/2008
Middelbaar beroeps- onderwijs	Niveau 1	4.200	3.300	1.300	1.300
	Niveau 2	9.400	8.700	5.900	6.200
	Niveau 3	4.500	4.200	1.300	1.200
	Niveau 4	8.300	7.900	300	400

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Wijdverspreid probleem Een eerste conclusie op basis van figuur 14.1a is, dat voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs en het mbo bij vrijwel alle schoolsoorten en opleidingen voorkomt. Bijna overal gaat het om tussen de duizend en tienduizend leerlingen of deelnemers. Voortijdig schoolverlaten is een groot probleem in het Nederlandse onderwijs, vooral omdat het vaak de meest kwetsbare leerlingen zijn die uitvallen.

Meeste uitval in mbo Een tweede conclusie is dat de problematiek rond voortijdig schoolverlaters het grootst is in het mbo: twee derde van de voortijdig schoolverlaters vertrekt uit een mbo-opleiding, vooral uit de beroepsopleidende leerwegen (bol) en de lagere niveaus van de beroepsbegeleidende leerwegen (bbl). Tegelijkertijd kampt ook het voortgezet onderwijs met problemen. Een derde van alle voortijdig schoolverlaters komt uit het voortgezet onderwijs, vooral uit het vmbo.

Daling De derde en laatste conclusie is, dat het absolute aantal voortijdig schoolverlaters in 2007/2008 lijkt te dalen. De daling treedt vooral op in het vmbo en (in mindere mate) in de bol-opleidingen in het mbo. Bij de andere opleidingen geldt dat de voorlopige cijfers voor 2007/2008 niet zo duidelijk op een daling wijzen. In enkele gevallen (havo, vwo en niveau 4 bbl) is zelfs sprake van een lichte stijging.

Internationaal perspectief De problematiek rond het voortijdig schoolverlaten is geen typisch Nederlands fenomeen. Heel Europa heeft aanzienlijke aantallen voortijdig schoolverlaters, vooral de Zuid-Europese landen (Herweijer, 2008). Nederland zit qua percentage voortijdig schoolverlaters ongeveer op het Europees gemiddelde. Landen met relatief weinig voortijdig schoolverlaters zijn Finland, Zwitserland en Noorwegen. Het aandeel jongvolwassenen met een startkwalificatie (mits gecorrigeerd voor nog schoolgaande deelnemers), zit onder het Europees gemiddelde.

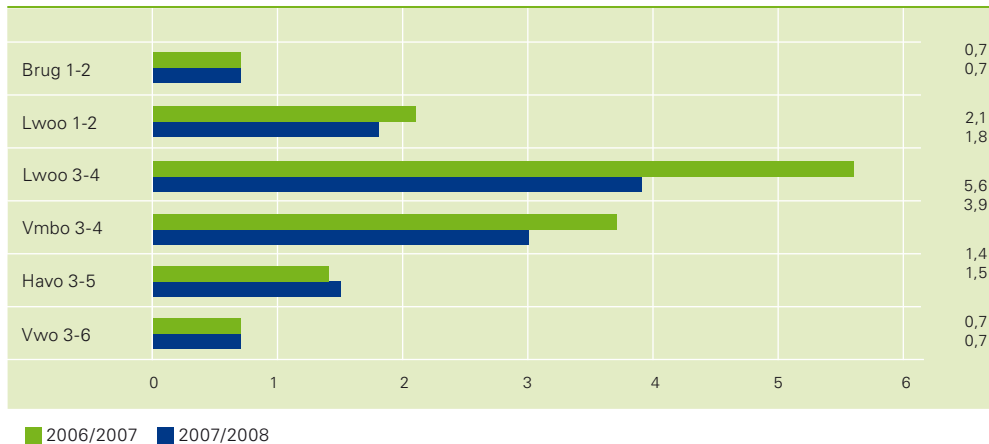
14.2 Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs

In 2006/2007 verlieten in het voortgezet onderwijs circa 15.500 leerlingen zonder startkwalificatie het bekostigd onderwijs. De voorlopige cijfers voor 2007/2008 wijzen op een daling naar circa 14.000 leerlingen. De ervaring leert, zoals eerder gezegd, dat een deel van deze leerlingen (een kwart tot een derde) later weer in het onderwijs terugkeert. De rest doet dat niet en haalt dus geen startkwalificatie.

Meeste uitval in vmbo De meeste leerlingen vertrekken uit het vmbo. Relatief gezien vertrekken daar bovendien dan nog weer meer lwoo-leerlingen dan overige vmbo-leerlingen. Twee derde van de uitstroom heeft geen vmbo-diploma (Cfi/OCW, Brondata). Deze leerlingen vallen uit voor ze aan het examen toe zijn of zakken voor hun examen. Een derde haalt het vmbo-examen wel, maar stroomt niet door naar een vervolgopleiding in het mbo.

Verschillen tussen schoolsoorten Figuur 14.2a laat zien dat de kans op uitval voor leerlingen in het voortgezet onderwijs niet in alle schoolsoorten gelijk is. De figuur geeft voor 2006/2007 weer hoeveel procent van de leerlingen in een bepaalde schoolsoort in dat schooljaar is uitgevallen. Voor 2007/2008 zijn de voorlopige cijfers gebruikt. De hoogste percentages leerlingen zijn uitgevallen in het derde en vierde leerjaar van het vmbo. Bij de lwoo-leerlingen in het vmbo gaat het zelfs om 5,5 procent in 2006/2007 en iets minder dan 4 procent in 2007/2008. De laagste uitval treedt op in de brugperiode en in de leerjaren 3 tot en met 6 van het vwo. Hier valt in beide onderzochte schooljaren minder dan 1 procent van de leerlingen uit.

Figuur 14.2a Percentage voortijdig schoolverlaters in het voortgezet onderwijs, uitgesplitst naar schoolsoort (schooljaar 2006/2007 en 2007/2008)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Derde en vierde leerjaar Het voortijdig schoolverlaten concentreert zich in het voortgezet onderwijs dus in het derde en vierde leerjaar van het vmbo, waar de percentages voortijdig schoolverlaters opvallend hoger zijn dan elders in het voortgezet onderwijs. Tegelijkertijd laten de voorlopige cijfers voor 2007/2008 zien dat ook de grootste daling in het vmbo optreedt, in het bijzonder bij de lwoo-leerlingen. Dit is een gunstige ontwikkeling. De daling is het sterkst bij zeventienjarige leerlingen (OCW, 2009a).

Uitval lwoo-leerlingen zorgelijk Ondanks de ingezette daling is de kans dat lwoo-leerlingen voortijdig het onderwijs verlaten nog altijd groter dan voor andere leerlingen in het voortgezet onderwijs. Aangezien het de meest kwetsbare groep leerlingen betreft, is dit een bron van zorg. Blijkbaar slagen scholen er, ondanks de extra financiering, niet in deze leerlingen binnen de school te houden. De verhoogde kans op uitval blijft voor lwoo-leerlingen ook bestaan als ze het vmbo wel afmaken en doorstromen

naar het mbo. Ook daarna verlaten deze leerlingen vaker het onderwijs voortijdig dan hun medeleerlingen (Herweijer, 2008).

Uitstroom per cohort

Uitval na drie jaar Het percentage voortijdig schoolverlaters in een enkel schooljaar zegt niet alles, omdat sommige leerlingen weer terugkeren en andere leerlingen dan juist weer vertrekken. Onderzoek naar de precieze omvang van de uitval in cohorten van leerlingen is belangrijk en met behulp van het onderwijsnummer ook mogelijk. De inspectie heeft samen met Cfi onderzocht hoeveel procent van alle leerlingen, die in 2005 in het voortgezet onderwijs zaten, drie jaar later voortijdig schoolverlater is. In totaal zaten in 2005 ruim negenhonderdduizend leerlingen in het voortgezet onderwijs. Van deze leerlingen is 6,2 procent in 2008 voortijdig schoolverlater geworden. Hierbij is rekening gehouden met alle in- en uitstroom in de tussenliggende jaren (tabel 14.2a).

Tabel 14.2a Percentage voortijdig schoolverlaters na drie jaar, uitgesplitst naar vo-schoolsoort en leerjaar in 2005

	Brug	Lwoo	Vmbo	Havo	Vwo
Leerjaar 1-2	3,7	-	-	-	-
Leerjaar 3	-	19,6	12,0	3,7	1,7
Leerjaar 4	-	25,9	16,3	4,1	2,1
Leerjaar 5	-	-	-	1,4	1,6
Leerjaar 6	-	-	-	-	0,9

Bron: Cfi, 2009

Een op vier lwoo-leerlingen valt uit De percentages voortijdig schoolverlaters verschillen opnieuw per schoolsoort. De uitval concentreert zich nu in het vierde leerjaar van het vmbo. Van de lwoo-leerlingen uit het vmbo is drie jaar later maar liefst een op de vier een voortijdig schoolverlater (25,9 procent), van de andere vmbo-leerlingen is een op de acht leerlingen vertrokken (16,3 procent). Bij de leerlingen die in 2005 in het derde leerjaar van het vmbo zaten, zijn de percentages voortijdig schoolverlaters wat lager, al gaat het nog wel om ruim 19 procent (lwoo-leerlingen) en 12 procent (overige vmbo-leerlingen). Tabel 14.2a laat ook zien dat de uitval zeer veel lager is voor leerlingen die in 2005 in een van de brugjaren zaten of in de hogere leerjaren van havo en vwo.

Verschillen tussen scholen

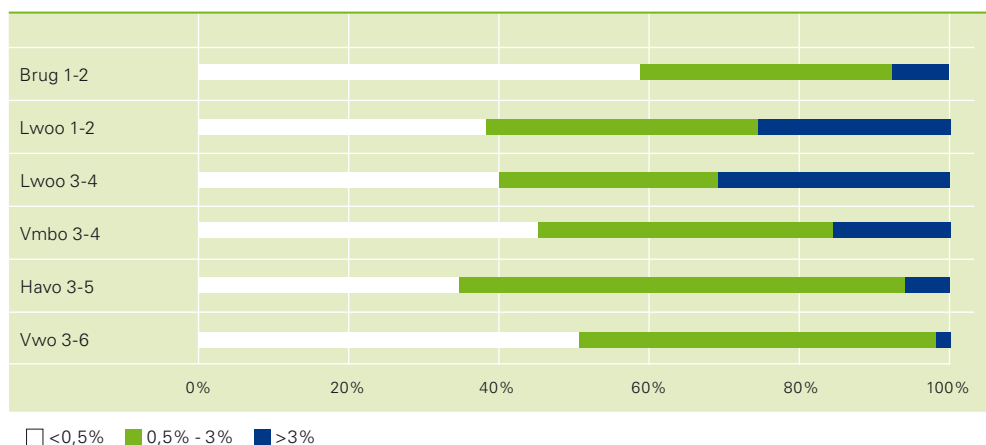
Uitval niet gelijk verdeeld Scholen verschillen in percentages voortijdig schoolverlaters. Zo kent de ene school nauwelijks voortijdig schoolverlaters, terwijl op een andere

school een op de twintig leerlingen van een bepaald leerjaar uitvalt. Deze verschillen bestaan binnen alle schoolsoorten. Overall, van vmbo tot vwo, is op grofweg de helft van de scholen nauwelijks sprake van voortijdig schoolverlaten: hier ligt het percentage voortijdig schoolverlaters onder een half procent. Op de andere helft varieert het percentage voortijdig schoolverlaters van 0,5 tot 3 procent. Bij zo'n 14 procent is sprake van relatief veel voortijdig schoolverlaters. Hier hebben leerlingen gemiddeld twee keer zo veel kans een voortijdig schoolverlater te worden als op andere scholen binnen dezelfde schoolsoort (figuur 14.2b).

Figuur 14.2b onderscheidt per schoolsoort drie groepen scholen:

- ◆ scholen met minder dan 0,5 procent voortijdig schoolverlaters;
- ◆ scholen met tussen de 0,5 en 3 procent voortijdig schoolverlaters;
- ◆ scholen met meer dan 3 procent voortijdig schoolverlaters.

Figuur 14.2b Verschillen tussen schoolsoorten in percentage voortijdig schoolverlaters, uitgesplitst naar opleidingssoort (schooljaar 2006/2007)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Veel havo's met uitval De grootste spreiding in het percentage voortijdig schoolverlaters zit bij de vmbo-scholen met lwoo-leerlingen. Zo'n 40 procent van deze vmbo-scholen kent nauwelijks voortijdig schoolverlaters (minder dan 0,5 procent), terwijl op eenderde deel meer dan 3 procent van de lwoo-leerlingen jaarlijks uitvalt. De kans op uitval is daarmee voor een leerling in die laatste groep scholen zes keer zo groot als in de eerste groep scholen. Opvallend is dat havo's verhoudingsgewijs de minste scholen met lage percentages voortijdig schoolverlaters kennen. Slechts een derde van de havo's heeft nauwelijks voortijdig schoolverlaters, terwijl dat gedeelte van de scholen bij het vmbo en het vwo groter is (45 tot 50 procent). Voorlopige cijfers voor 2007/2008 wijzen op een lichte stijging van het aantal voortijdig schoolverlaters uit het havo.

Ongelijkheid van kansen De inspectie acht het zorgelijk dat de verschillen tussen scholen binnen schoolsoorten zo groot zijn, omdat dit mogelijk impliceert dat een leerling op de ene school betere kansen krijgt dan op een andere school. Een deel van de verschillen is toe te schrijven aan de leerlingen, maar een deel ook aan de scholen.

Relatie met de kwaliteit van het onderwijs

Meer uitval op zeer zwakke scholen Een mogelijke verklaring voor verschillen in het percentage voortijdig schoolverlaters is het verschil in kwaliteit tussen scholen. Vorig jaar wees het Onderwijsverslag al op de relatie tussen de kwaliteit van het onderwijs en het percentage voortijdig schoolverlaters. Ook het SCP (Herweijer, 2008) spreekt van forse verschillen tussen scholen voor voortgezet onderwijs en wijst op een verband met de kwaliteit van het onderwijs.

Ook in 2007/2008 is sprake van een relatie tussen kwaliteit van het onderwijs en voortijdig schoolverlaten. Scholen waar de inspectie heeft geconstateerd dat de kwaliteit van het onderwijs ontoereikend is, vooral de zeer zwakke scholen, hebben hogere percentages voortijdig schoolverlaters dan scholen waar de kwaliteit voldoende is (tabel 14.2b). Leerlingen op zeer zwakke scholen hebben ruim twee keer zo veel kans om voortijdig schoolverlater te worden dan leerlingen op andere scholen.

Tabel 14.2b Percentage voortijdig schoolverlaters in schooljaar 2006/2007, naar kwaliteit

Kwaliteit	Percentage
Voldoende	1,3
Zwak	1,4
Zeer zwak	3,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

14.3 Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar beroepsonderwijs

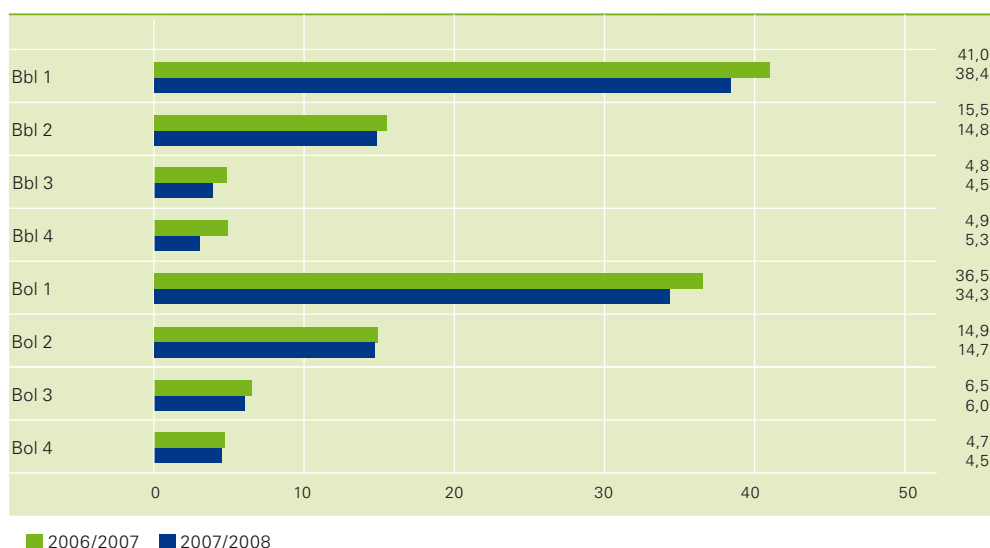
Aantallen en percentages voortijdig schoolverlaters in het mbo

Meeste uitval in mbo De problematiek rond het voortijdig schoolverlaten is het grootst in het mbo, zoals eerder in dit hoofdstuk al aan de orde kwam. Zo'n 35.000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2006/2007 zijn afkomstig uit het mbo (figuur 14.1a). Het mbo kent hiermee in absolute zin de meeste voortijdig schoolverlaters. De hoogste aantallen voortijdig schoolverlaters komen uit de bol-opleidingen op niveau

2 en 4 en uit de bbl-opleiding op niveau 2. Daarnaast kennen ook de bol-opleidingen op niveau 1 en 3 in absolute zin veel voortijdig schoolverlaters.

Een op elf deelnemers vertrekt De kans op voortijdig schoolverlaten is voor mbo-deelnemers groter dan voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. Jaarlijks verlaat een kleine 9 procent van alle mbo-deelnemers (een op de elf leerlingen) het bekostigd onderwijs zonder startkwalificatie. Er zijn grote verschillen tussen soorten opleidingen (figuur 14.3a).

Figuur 14.3a Percentage voortijdig schoolverlaters in het middelbaar beroepsonderwijs, uitgesplitst naar opleidingssoort (schooljaar 2006/2007 en 2007/2008)



Bron: OCW/Cfi, 2009

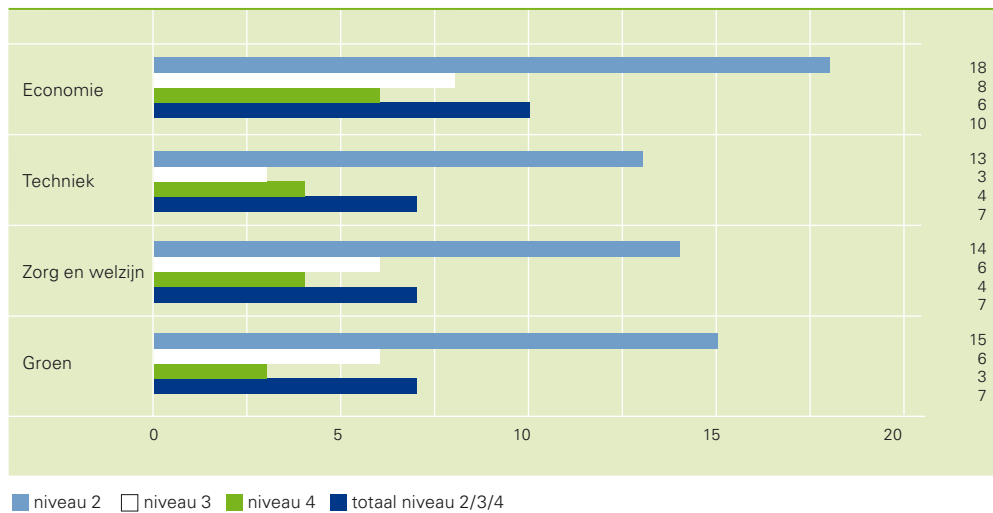
Concentratie in niveau 1 en 2 Figuur 14.3a laat zien dat voortijdig schoolverlaten op alle niveaus en in alle opleidingssoorten van het mbo voorkomt. Het percentage voortijdig schoolverlaters ligt nergens onder 4,5 procent. Daarnaast wijzen voorlopige cijfers voor het schooljaar 2007/2008 op een lichte daling van het percentage voortijdig schoolverlaters, vooral bij opleidingen op niveau 1.

De niveaus en opleidingen in het mbo verschillen onderling in percentages voortijdig schoolverlaters. De opleidingen op niveau 1 zijn koploper, maar dat hangt samen met het feit dat een niveau 1-diploma geen startkwalificatie is. De deelnemers die na afronding van hun niveau 1-opleiding uit het mbo vertrekken (rond de 35 procent), zijn daardoor automatisch voortijdig schoolverlater. Daarnaast is zo'n 15 procent van alle deelnemers op niveau 2 in beide onderzochte schooljaren uitgevallen zonder startkwa-

lificatie. Het gaat hier om ongeveer vijftienduizend deelnemers (bol en bbl samen). Vergelijkbare percentages zijn te zien bij de exameninstellingen, al zijn de verschillen tussen de schooljaren hier aanzienlijk. De bol- en bbl-opleidingen op niveau 3 en 4 kennen relatief lage percentages voortijdig schoolverlaters (4,5 tot 6 procent).

Verschillen tussen sectoren Naast verschillen tussen opleidingen en niveaus, bestaan in het mbo ook verschillen tussen sectoren. Figuur 14.3b laat de percentages deelnemers van de uitstroom op niveau 2, 3 en 4 zien, die niet over een startkwalificatie beschikken. Economieopleidingen kennen relatief veel voortijdig schoolverlaters. Het totale percentage is niet alleen hier hoger, ook op alle onderscheiden niveaus is economie koploper. Verder vallen de relatief lage percentages voortijdig schoolverlaters in gunstige zin op bij opleidingen op niveau 3 in de techniek en bij de groene opleidingen op niveau 4.

Figuur 14.3b Percentage van de uitstroom zonder startkwalificatie, naar sector en niveau, schooljaar 2006/2007



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008 (analyses op BRON-data)

Verschillen tussen branches Percentages voortijdig schoolverlaters verschillen ten slotte ook tussen branches. In sommige branches valt meer dan de helft van de deelnemers voortijdig uit. Het gaat hier om de elektro/installatiebranche, mode en textiel, handel en mobiliteit/motorvoertuigen. Het groene onderwijs heeft relatief weinig voortijdig schoolverlaters, evenals zorg, welzijn en sport, bouw en infrastructuur en proces-, milieu- en laboratoriumtechniek.

Uitstroom voor de instroomcohort 2004

Een op vijf deelnemers valt uit Voor deelnemers is het van belang te weten wat de kans is dat ze tijdens hun onderwijsloopbaan uitvallen zonder startkwalificatie. Voor de cohort deelnemers die in 2004 in het mbo instroomde, is onderzocht hoeveel procent in 2008 voortijdig schoolverlater is geworden. Van de bijna negentigduizend nieuwe deelnemers in 2004, zijn er vier jaar later bijna zestienduizend voortijdig schoolverlater (18 procent, tabel 14.3a).

Tabel 14.3a Aantal en percentage voortijdig schoolverlater na vier jaar, uitgesplitst naar ingeschreven mbo-opleiding in 2005

	Instroom in 2004	Aantal voortijdig schoolverlaters na drie jaar	Percentage voortijdig schoolverlaters na drie jaar
Niveau 1	6.400	3.300	51
Niveau 2	29.100	6.400	22
Niveau 3	16.400	2.300	14
Niveau 4	36.900	3.700	10
Totaal	88.700	15.700	18

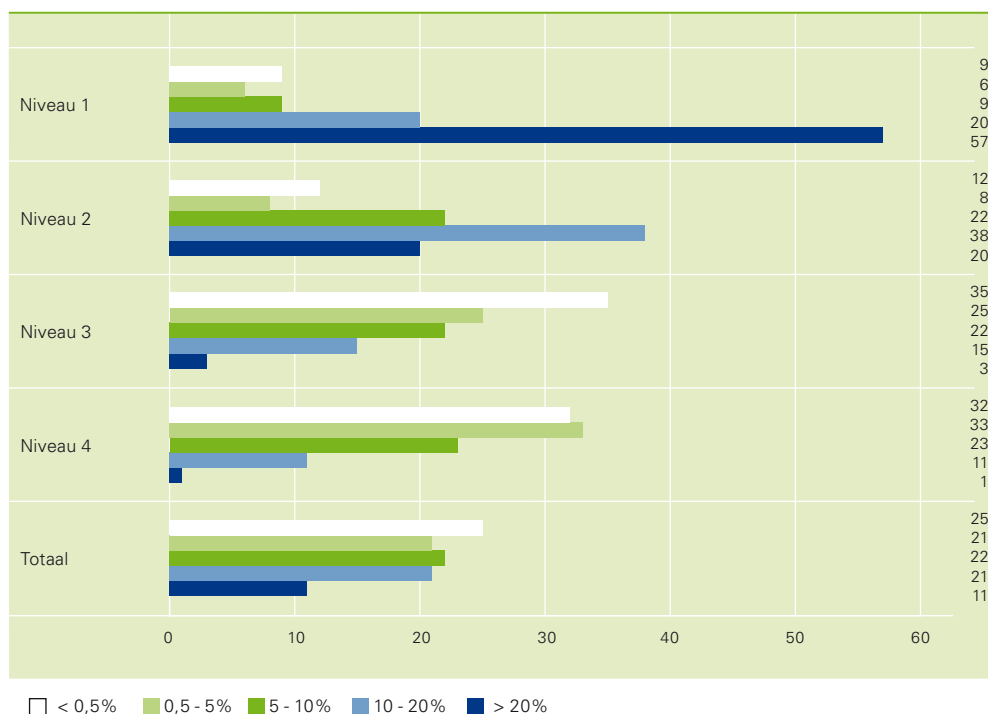
Bron: Cfi, 2009

Verschillen tussen niveaus Tabel 14.3a laat ook de verschillen tussen de niveaus zien. Niveau 1 heeft verhoudingsgewijs het hoogste percentage voortijdig schoolverlaters. Van de deelnemers die in 2004 startten, is de helft vier jaar later voortijdig schoolverlater. Dat heeft te maken met het gegeven dat een afgeronde opleiding op niveau 1 niet als startkwalificatie gezien wordt. Van de deelnemers die in 2004 met een mbo-opleiding op niveau 2 gestart zijn, is 22 procent vier jaar later voortijdig schoolverlater. Dit betekent dat bijna een kwart van de deelnemers die een mbo-opleiding op niveau 2 beginnen, zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. Op niveau 3 en 4 zijn de percentages voortijdig schoolverlaters lager, maar ook daar gaat het nog altijd om 14 respectievelijk 10 procent van de deelnemers.

Verschillen tussen mbo-opleidingen

Weinig uitval op sommige opleidingen Tussen mbo-opleidingen bestaan, net als in het voortgezet onderwijs, grote verschillen in het percentage deelnemers dat het onderwijs zonder startkwalificatie verlaat. Figuur 14.3c geeft inzicht in de verschillen in percentages voortijdig schoolverlaters tussen opleidingen in het schooljaar 2006/2007. Een kwart van alle mbo-opleidingen heeft nauwelijks voortijdig schoolverlaters. Tegelijkertijd valt op 11 procent van de opleidingen meer dan een vijfde van de deelnemers voortijdig uit. Deze verschillen blijven bestaan als de vier niveaus afzonderlijk bekeken worden.

Figuur 14.3c Percentage voortijdig schoolverlaters per opleiding aan een mbo-instelling, uitgesplitst naar niveau (schooljaar 2006/2007)



Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Verschillen tussen soorten instellingen Dezelfde opleidingen aan verschillende soorten instellingen verschillen vaak aanzienlijk in het percentage voortijdig schoolverlaters. Roc's hebben op alle niveaus meer voortijdig schoolverlaters dan vakinstellingen. Aoc's hebben juist weer minder voortijdig schoolverlaters. Naast verschillen in leerlingbevolking is ook de opleiding of instelling zelf een factor van belang (zie ook de VSV-Atlas: OCW, 2009b). De inspectie gaat het komend jaar de precieze relatie nader onderzoeken.

14.4 Verklaringen en beleid

Context

Allochtone leerlingen Het voortijdig schoolverlaten in het vo en mbo raakt vooral een specifieke groep leerlingen. De kans om het onderwijs zonder startkwalificatie te verlaten is sterk afhankelijk van het type leerling en de maatschappelijke context waarin een leerling opgroeit. De kans voor allochtone leerlingen uit de eerste generatie

om voortijdig schoolverlater te worden is 2,5 keer zo groot als voor hun autochtone medeleerlingen. Als leerlingen in een grote stad of een armoede-accumulatiegebied wonen, is de kans ook bijna twee keer zo groot, een beeld dat ook in voorgaande jaren is geschetst (Inspectie van het Onderwijs, 2008k). Herweijer (2008) laat daarnaast zien dat leerlingen uit lage inkomensgroepen en leerlingen uit eenoudergezinnen ook een bijna tweemaal zo groot risico lopen voortijdig het onderwijs te verlaten. Zwakkere groepen leerlingen lopen dus een veel groter risico voortijdig schoolverlater te worden dan andere leerlingen. Verder zijn voortijdig schoolverlaters vaker jongens dan meisjes.

Redenen voor uitval

Er zijn globaal drie redenen voor uitval:

- ◆ de leerling kan het niveau van een startkwalificatie niet aan;
- ◆ de leerling heeft persoonlijke problemen, problemen thuis of 'verkeerde vrienden';
- ◆ de leerling valt uit omdat er een aantrekkelijk alternatief is of omdat de onderwijsloopbaan ongelukkig verloopt (slechte kwaliteit van de school, verkeerde studiekeuze of slechte overstap van de ene school naar de andere).

Eimers (2006) noemt deze drie groepen de 'niet-kunners', de 'verhinderden' (door de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid onlangs aangeduid als 'overbelasten') en de 'opstappers'.

Onvoldoende capaciteiten De niet-kunners vallen uit omdat ze het niveau van een startkwalificatie niet aankunnen. Voor deze groep zal het moeilijk zijn die ooit wel te halen. Daarom is dit de hardnekkigste groep voortijdig schoolverlaters. Het is de vraag of het met extra investeringen in onderwijs ooit mogelijk zal zijn deze leerlingen toch aan een mbo-diploma op niveau 2 te helpen.

Persoonlijke problemen Leerlingen die uitvallen vanwege persoonlijke problemen komen bij alle opleidingen voor (WRR, 2009). Voor deze 'overbelasten' is snelle signalering en passende zorg van groot belang. Het onderwijs kan daar aan bijdragen, maar zal nooit alle uitval kunnen voorkomen. De zorg- en adviesteams, die de meeste scholen voor voortgezet onderwijs en mbo-opleidingen hebben ingesteld, moeten voor deze leerlingen voorkomen dat ze uitvallen. Een goede ketenaanpak is hierbij onontbeerlijk.

Problemen op school Voortijdig schoolverlaters noemen het schoolklimaat en de geringe band met de school vaak als een belangrijke verklarende factor voor hun vertrek uit het onderwijs. Dit zijn zaken waar scholen wel degelijk wat aan kunnen doen. De grote verschillen in percentages voortijdig schoolverlaters wijzen erop dat sommige opleidingen en scholen voortijdig schoolverlaten beter weten te voorkomen dan andere.

Beleid in algemene zin

Zorg in scholen De laatste jaren is veel beleid ontwikkeld om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Dit beleid richt zich vooral op leerlingen. In de meeste gevallen gaat het om meer zorg en begeleiding op school. De problematiek wordt via de reguliere leerlingenzorg aangepakt, hetgeen een zware druk kan leggen op die leerlingenzorg. Op vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs en op een ruime meerderheid van de roc's zijn inmiddels zorg- en adviesteams opgericht. In deze teams werken scholen samen met andere instanties. Een bredere (keten)aanpak en een sterke resultaatgerichtheid moeten voorkomen dat leerlingen uitvallen en het onderwijs zonder startkwalificatie verlaten.

Ketenaanpak Of de zorg- en adviesteams daadwerkelijk tot minder voortijdig schoolverlaters leiden, is nog onbekend. Betrokkenen zijn doorgaans tevreden, maar voor de inspectie is het nog de vraag of de ketenaanpak altijd voldoende vorm heeft gekregen, vooral omdat samenwerking met andere partijen niet altijd het sterkste punt van scholen was (zie ook paragraaf 14.6). Daar komt bij dat de zorg buiten de school zich kenmerkt door een versnipperde organisatie en een groot aantal betrokkenen (WRR, 2009).

Convenanten In alle RMC-regio's zijn in 2007/2008 convenanten afgesloten tussen gemeenten, instellingen en het ministerie van OCW. Doel van deze nieuwe convenanten is in 2012 het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters teruggebracht te hebben tot maximaal 35.000. De convenanten zijn gericht op preventie en een effectevaluatie is voorzien. In 2006/2007 waren voor een beperkt aantal regio's voor de duur van een jaar andersoortige convenanten afgesloten. Volgens het ministerie van OCW lag hier de nadruk op de curatieve aanpak van de schooluitval en ging de aandacht minder uit naar de preventie van uitval. Deze convenanten hebben volgens het CPB niet tot een extra vermindering van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters geleid (Van der Steeg, Van Elk & Webbink, 2008).

Onderzoek nodig De recente daling in het aantal voortijdig schoolverlaters die de voorlopige cijfers over 2007/2008 laten zien, treedt vooral op in het voortgezet onderwijs. Het gegeven dat de daling met name zeventienjarigen betreft, doet vermoeden dat de kwalificatieplicht mogelijk effect heeft (zie ook OCW, 2009a). Er blijven echter opvallende verschillen bestaan tussen regio's en scholen in percentages uitvallers. Dit vraagt om meer inzicht in de effectiviteit van maatregelen. Het gegeven dat het beleid tussen regio's en instellingen ook sterk fluctueert, maakt effectevaluaties wenselijk en mogelijk. Naast een nadere analyse van verschillen, is er volgens de inspectie ook meer aandacht nodig voor de oorzaken van voortijdig schoolverlaten. Een beter inzicht in de oorzaken is immers de sleutel tot effectief beleid.

14.5 Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs

Bij leerlingen die al in het voortgezet onderwijs hun school voortijdig verlaten, is de kans reëel dat ze geen startkwalificatie zullen halen (of pas na omwegen). Daarom gaat de inspectie na wat scholen doen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Maatregelen tegen spijbelen horen daarbij, omdat spijbelen een belangrijke voorspeller van voortijdig schoolverlaten is (Eimers, 2006; Herweijer, 2008; WRR, 2009). De inspectie heeft gegevens verkregen van directies van 86 scholen voor praktijkonderwijs, 107 vmbo-scholen, 57 havo/vwo-scholen en 41 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso).

Weinig ontwikkeling De percentages scholen die in het schooljaar 2007/2008 maatregelen nemen tegen voortijdig schoolverlaten, verschillen niet sterk van vorig jaar, op het vso na. Dat komt over de hele linie wat gunstiger uit de verf (tabel 14.5a). Vergeleken met enkele jaren geleden is het totale beeld weinig veranderd. Het evalueren van de effecten van maatregelen neemt op scholen bijvoorbeeld nauwelijks toe. Tussen verschillende schoolsoorten bestaan geen grote verschillen. Sommige verschillen hangen samen met de aard van de schoolsoort: dat het vso bijvoorbeeld zelden leerlingen verwijst naar een reboundvoorziening komt doordat reboundvoorzieningen doorgaans ook niet bedoeld zijn voor leerlingen uit het vso.

Persoonsgerichte maatregelen De meeste scholen nemen op zijn minst enkele maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten. Het gaat hier vaak om een standaardaanpak, bestaande uit het intensiveren van de begeleiding, het overleggen met leerkrachten, informeren van de ouders en het inschakelen van de leerplichtambtenaar. Tijdsintensieve en meer persoonsgerichte maatregelen, zoals een persoonlijk begeleider instellen of andere leerlingen inzetten, komen relatief weinig voor. Als leerlingen vertrekken, voeren lang niet alle scholen een exitgesprek. Dat kan liggen aan het feit dat leerlingen doorgaans aan het eind van het schooljaar uitvallen of na de zomervakantie niet meer terugkeren op school. Een kwart (vmbo, havo/vwo) tot de helft (praktijkonderwijs, vso) van de scholen echter heeft naar eigen zeggen ook tijdens het schooljaar met voortijdig schoolverlaten te maken. Een exitgesprek zou juist dan een laatste middel kunnen zijn om het tijt te keren. Afgezien van het praktijkonderwijs is het volgen van leerlingen na hun vertrek niet erg gebruikelijk, terwijl ook dit een middel kan zijn om leerlingen alsnog terug te halen naar de school.

Aanpak spijbelen gedaald Mooij, De Wit en Polman (2008) signaleren een significante daling van spijbelgedrag tussen 2006 en 2008. Ze baseren zich hierbij op gegevens van bijna tachtigduizend leerlingen uit 219 vestigingen voor voortgezet onderwijs. In 2006 zei 27 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs wel eens te spijbelen, in 2008 zegt nog 21 procent dat. In 2006 zei verder 79 procent van de leerlingen dat ze op de hoogte waren van spijbelen door andere leerlingen in de klas, terwijl in 2008 nog 62 procent van de leerlingen dat zegt. Het percentage leerlingen dat zegt dat de school iets tegen spijbelen doet, is daarentegen tussen

Tabel 14.5a Percentage scholen dat in 2007/2008 maatregelen nam op het gebied van voortijdig schoolverlaten

Bij mogelijke signalen van voortijdig schoolverlaten	Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vso
Begeleiding van leerling intensiveren	95	94	96	88
Overleggen over gemeenschappelijke aanpak door leraren	93	95	91	90
Persoonlijk begeleider voor leerling instellen	74	66	70	73
Andere leerlingen inzetten om leerling op school te houden	16	16	14	12
Wekelijkse gesprekken houden met de leerling	85	76	65	73
Ouders van de leerling mobiliseren	97	95	97	90
Leerplichtambtenaar inzetten	95	94	95	83
Leerling naar reboundvoorziening verwijzen	64	81	74	10

Bij feitelijk voortijdig schoolverlaten door de leerling

Exitgesprek voeren	66	73	79	54
Melden aan leerplichtambtenaar/rmc	92	89	93	76
Leerling na vertrek actief volgen	78	38	18	37
Evaluatie van maatregelen voortijdig schoolverlaten	62	62	53	54

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

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

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

2006 en 2008 significant gedaald van 60 naar 46. De percentages verschillen per schoolsoort (tabel 14.5b).

Helft scholen doet te weinig Spijbelen komt in het vmbo, havo en vwo meer voor dan in het praktijkonderwijs, het lwoo en het voortgezet speciaal onderwijs. In deze schoolsoorten vinden leerlingen ook het vaakst dat de school iets tegen spijbelen heeft gedaan. Spijbelen in het lwoo/vmbo is een aanmerkelijk grotere risicofactor dan in het havo/vwo, want de voortijdige uitval is in het lwoo/vmbo veel omvangrijker (zie ook paragraaf 14.2). Dat ook in het lwoo/vmbo meer dan de helft van de leerlingen vindt dat hun school niets doet tegen spijbelen, is dus zonder meer alarmerend.

Tabel 14.5b Percentage leerlingen dat zelf spijbelt, anderen ziet spijbelen en vindt dat de school iets tegen spijbelen doet

	Totaal	Voortgezet onderwijs					Speciaal onderwijs
		Pro	Lwoo	Vmbo	Havo/ brug/ vwo	Vwo	Vso
Leerling spijbelt zelf	21	18	16	19	25	25	22
Leerling weet dat andere leerlingen in de klas spijbelen	62	48	52	62	65	65	54
Leerling vindt dat de school iets tegen spijbelen heeft gedaan	46	40	45	46	49	49	42

Bron: Mooij, De Wit & Polman, 2008

Kleine fluctuaties De inspectie heeft gegevens verzameld bij directies van scholen. In vergelijking met vorig schooljaar zijn wat fluctuaties te zien, die voor het praktijkonderwijs, het vmbo en het vso in positieve richting gaan en voor havo/vwo overwegend in negatieve richting (tabel 14.5c). Vergeleken met enkele jaren geleden, toen dezelfde vragen aan directies zijn gesteld, zijn de verschillen niet groot. Maatregelen die de meeste scholen nu zeggen te treffen, kwamen toen ook al het meeste voor. De maatregelen die nu het minst genoemd worden (zoals huisbezoek door de mentor) waren ook toen het minst gebruikelijk.

Tabel 14.5c Percentage scholen dat in 2007/2008 maatregelen nam 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	98	95	98	56
In alle leerjaren minimaal vier lesuren per schooldag	95	87	90	76
Beperkt aantal wisselingen van lokaal en gebouw	88	66	37	83
Huiswerk 'zware' vakken door de week verspreiden	23	67	47	32
Dagelijks afwisselen 'lichte' en 'zware' vakken	76	75	65	68
Nooit 'licht' vak als laatste lesuur van de dag	16	6	2	17
Internet, sms of telefoonboom inzetten als eerste lesuur uitvalt	49	89	90	15
Opvang voor leerlingen in de school bij ziekte leraren	91	77	56	88
Duidelijke taken voor leerlingen bij ziekte leraren	59	51	60	78
Korte pauzes (maximaal 30 minuten)	95	94	91	81
Toestemming nodig om school in pauzes of tussenuren te verlaten	73	60	35	81
Centraal melden als leerlingen uit de klas zijn gestuurd	92	94	95	71
Bestrijden van spijbelen				
Ieder lesuur melding van absnten op centraal punt	70	59	47	39
Binnen een uur telefoontje of sms naar spijbelende leerling	67	45	18	68
Op de dag van spijbelen telefoontje of sms naar ouders	100	91	72	81
Mentor gaat oorzaken van spijbelen na met leerling en ouders	95	97	95	78
Mentor gaat op huisbezoek	42	10	5	46
Leerling haalt gemiste lessen/leerstof in	85	97	88	49
Leerling moet nablijven/zich melden voor schooltijd	95	95	98	42
Leerling maakt strafwerk	56	64	63	29

Spijbelen vermeld op rapport	47	37	30	27
Formele berisping door schoolleiding	71	67	72	49
Mentor maakt concrete afspraken (b.v. contract) met leerling en ouders over stoppen met spijbelen	95	83	84	71
Evaluatie van maatregelen spijbelen	73	3	81	56

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

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

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2008

Verskil in perceptie Directies van scholen zijn, zo blijkt uit het voorgaande, veel positiever over hun aanpak van spijbelen dan leerlingen. Geeft ongeveer de helft van de leerlingen aan dat hun school niets tegen spijbelen doet, directies zeggen in overgrote meerderheid dat ze wel maatregelen treffen. Dat leerlingen preventieve maatregelen niet meteen interpreteren als maatregelen tegen spijbelen is nog wel verklaarbaar. Van de maatregelen die op het bestrijden van spijbelen zijn gericht (bellen met ouders, lessen inhalen, strafwerk maken) zouden leerlingen echter toch beslist iets moeten merken, ook als ze zelf niet spijbelen. Het verschil in perceptie van leerlingen en directies wijst erop dat scholen hoe dan ook veel meer moeten doen om leerlingen duidelijk te maken dat spijbelen niet geoorloofd is.

Alerter optreden nodig Voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten is, zo blijkt al jarenlang consequent uit onderzoeksliteratuur op dit terrein, intensief en persoonlijk contact van een volwassene die de school vertegenwoordigt met de individuele leerling een eerste vereiste (WRR, 2009). Voortijdig schoolverlaters voelen zich vaak in de steek gelaten door hun school en als ze een spijbelverleden hebben, verbazen ze zich ook over de lakse manier waarop hun school met het spijbelgedrag omging (Herweijer, 2008). Scholen zouden veel alerter moeten optreden vanaf het eerste moment dat leerlingen de band met hun school dreigen te verliezen. Dat is des te noodzakelijker als het gaat om leerlingen met een extra risico op voortijdig uitvallen, zoals leerlingen met een problematische thuissituatie (WRR, 2009).

Betrokkenheid bij leerlingen De afgelopen jaren groeit het aantal leerlingen uit het voortgezet onderwijs dat gebruikmaakt van reboundvoorzieningen en projecten als Herstart en Op de Rails. Het gaat inmiddels om enkele duizenden (zie ook hoofdstuk 12). Veel leerlingen in deze voorzieningen en projecten hebben een spijbelgeschiedenis; bij Herstart is dat zelfs een van de toelatingscriteria. De inspectie heeft geconstateerd dat reboundvoorzieningen en projectlocaties van Herstart en Op de Rails vaak een goed pedagogisch klimaat hebben. Het personeel is zeer betrokken bij leerlingen en blijft volharden in pogingen om leerlingen naar school te krijgen. Vaak is dat overigens ook al voldoende om er voor te zorgen dat leerlingen inderdaad weer elke dag komen. Zo'n aanpak zouden scholen voor voortgezet onderwijs ook meer moeten volgen om uitval van leerlingen te voorkomen.

14.6 Signaleren en melden van verzuim en uitval in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs

Gebrekkige samenwerking In 2006 voerde de inspectie een verkennend onderzoek uit naar mogelijke verklaringen voor verschillen tussen instellingen op het punt van voortijdig schoolverlaters. Aandacht voor voortijdig schoolverlaten was op centraal niveau vaak wel goed uitgewerkt, maar de doorvertaling naar de werkvloer liet te wensen over. Ook was er een gebrekkig gevoel voor ketenverantwoordelijkheid in de begeleiding van leerlingen. De samenwerking en communicatie met ketenpartners was vaak niet optimaal en stuitte op tal van praktische problemen. Dit gold zowel voor de keten die de leerling in het onderwijs doorloopt (van basisschool via school voor voortgezet onderwijs naar het mbo) als voor de keten met instanties buiten het onderwijs (leerplichtzaken, RMC's, jeugdzorg, reboundvoorzieningen, enzovoort). Partijen voelen zich maar beperkt verantwoordelijk voor de samenwerking en voor de overgangen van leerlingen.

Vooronderzoek 2007 In 2007 deed de inspectie opnieuw een verkennend onderzoek naar de mate waarin scholen voor voortgezet onderwijs en bve-instellingen (dreigende) uitval en verzuim correct melden aan leerplichtambtenaren, RMC's en de IB-Groep. Instellingen bleken niet, onvolledig of te laat verzuim en voortijdig schoolverlaten te melden. Dit lag niet alleen aan ingewikkelde meldingsprocedures en de onoverzichtelijke regelgeving, maar ook aan tekortkomingen in de cultuur en de organisatie van instellingen zelf.

Maatregelen en onderzoek inspectie Het ministerie van OCW vindt een actief beleid op het punt van het tegengaan van verzuim belangrijk voor het verminderen van schooluitval. Daarom zijn activiteiten ondernomen om belemmeringen vanuit de overheid op te heffen. Er is een begin gemaakt met een centraal meldpunt bij de IB-Groep voor alle verzuim en voortijdig schoolverlaten. In de loop van het schooljaar 2008/2009 moeten alle scholen en instellingen dit meldpunt kunnen gebruiken. De IB-Groep verzorgt vervolgens de distributie van gegevens naar gemeenten of RMC's. Daarnaast is een traject in gang gezet om de ingewikkelde regelgeving te vereenvoudigen. De inspectie is gevraagd meer diepgaand onderzoek te doen naar de mate waarin scholen verzuim melden en naar de oorzaken, als ze dat niet voldoende doen. Dat onderzoek is in het najaar van 2008 uitgevoerd bij zeventig scholen of afdelingen vo en bve. Aangezien het onderzoek is uitgevoerd bij opleidingen waar ook al een ander inspectieonderzoek plaats moest vinden, gaat het hier niet om een representatieve steekproef.

Opzet onderzoek De inspectie kan de vraag naar de mate waarin scholen verzuim melden niet met voldoende zekerheid beantwoorden. De wijze waarop scholen gegevens vastleggen, maakt het namelijk niet mogelijk om daar eenvoudig inzicht in te krijgen, laat staan om te kunnen toetsen of gegevens in overeenstemming zijn met

de werkelijkheid. De vraag of scholen hun systemen voldoende hebben ingericht om informatie voor verzuimmeldingen te krijgen en die meldingen ook feitelijk te doen, leverde meer informatie op. Het onderzoek richtte zich op drie fasen in het proces van verzuimregistratie. Allereerst is dat de verwerving van de gegevens, dus de wijze waarop scholen vastleggen of leerlingen aan- of afwezig zijn en of dat terecht is of niet. De tweede stap is die van het ordenen van gegevens per leerling per periode. Ten slotte is een interventie nodig, waarbij iemand in de school actie onderneemt op basis van de gegevens.

Variatie in bijhouden verzuim Scholen verwerven gegevens op heel uiteenlopende manieren, variërend van het traditionele klassenboek en het ophalen van briefjes door de conciërge, tot systemen met schrapformulieren en elektronische paslezers. Vaak zijn er combinaties van systemen die min of meer op elkaar aansluiten. Elk systeem heeft zijn zwakke plekken. Elektronische systemen vereisen aanvullende voorzieningen om te voorkomen dat leerlingen zich voor anderen uitgeven of direct na het 'inchecken' weer vertrekken. Systemen die sterk drijven op leraren die gegevens moeten invullen, lijden er onder dat die niet altijd even gedisciplineerd zijn om dat nauwkeurig te doen. In het onderzoek was uiteraard van belang dat de verwerving van de aan- of afwezigheidsgegevens voldoende dekkend is en minimale mogelijkheden biedt tot onttrekking.

Gegevens ordenen per leerling Ordening van gegevens per leerling is een volgende stap in het proces. Door die ordening is te zien welke leerlingen in welke mate afwezig zijn. Ordening is ook nodig om te kunnen zien of een leerling voldoet aan een norm die ingrijpen nodig maakt. Papier systemen vergen veel aanvullend werk in deze fase, als gegevens uit lijsten of klassenboeken moeten worden overgenomen en ingevuld. Belangrijk is dan dat scholen voldoende capaciteit en prioriteit geven aan die verwerking, zodat er geen stapeling van achterstallig werk ontstaat. Bij elektronische systemen is de ordening meestal automatisch mogelijk door het systeem.

Maatregelen bij veel verzuim De derde fase is de belangrijkste, namelijk iets doen als leerlingen te veel verzuimen. Daarvoor is nodig dat de school bepaalde normen hanteert en dat iemand verantwoordelijk is voor de uitvoering daarvan. Meestal gaat het om klassendocenten, coaches of coördinatoren die belast zijn met het toezien op de absentie. Zij hebben regelmatig contact met leerlingen en kunnen zelf maatregelen nemen. Die zijn in het algemeen pedagogisch van karakter en hebben als doel leerlingen hun gedrag te laten verbeteren. Voorbeelden zijn het waarschuwen van ouders en leerlingen na laten blijven of terug laten komen. Daarnaast zijn ook de formele meldingen met een korte looptijd vaak bij deze functionarissen belegd. De meldingen rond tegemoetkoming/studiefinanciering met een veel langer tijdsverloop zijn in de regel belegd bij de administratie.

Uitkomsten Bij ongeveer driekwart van de scholen voor voortgezet onderwijs en een kwart van de onderdelen van bve-instellingen is sprake van een voldoende sluitend systeem. Deze instellingen kunnen waarborgen dat ze aan de wettelijke eisen voldoen.

De verantwoordelijkheid voor interventies hebben scholen zeer verschillend belegd en het is niet altijd duidelijk wie nu waarvoor verantwoordelijk is.

Controle neemt toe Opvallend is daarbij dat vrijwel overal de controle op absentie in 2008/2009 is verscherpt in vergelijking met het vorige schooljaar. In gesprekken met leerlingen, die onderdeel van het onderzoek waren, bleek steevast dat scholen veel strenger controleren en consequenter sanctioneren. Er is dus in enkele maanden veel vooruitgang geboekt, want voor de zomervakantie zouden de uitkomsten waarschijnlijk lager zijn geweest.

Termijnen te kort Een belangrijke oorzaak voor het niet melden van verzuim ligt in de tijdigheid van de informatie. De leerplichtwet schrijft voor dat instellingen na drie dagen afwezigheid direct melden aan de ambtenaar. Als de procedures van een school voorzien in het een keer per week opleveren van lijsten voor mentoren, kan aan die eis al niet meer worden voldaan, tenzij er andere voorzieningen zijn.

Geen aandacht voor registratie Mentoren en docenten hebben primair een pedagogische insteek en minder een administratieve. Velen leveren grote inspanningen om leerlingen te corrigeren, maar zijn vaak niet eens op de hoogte van het feit dat er een meldingsverplichting is. Sommigen vinden die termijn van drie dagen veel te kort voor een fatsoenlijke, pedagogische benadering. Op een aantal plaatsen is vooruitgang geboekt door een actieve betrokkenheid en aanwezigheid van leerplichtambtenaren of RMC-functionarissen op de school zelf, zodat er een natuurlijke aansluiting is met de pedagogische benadering.

Vervolgtoezicht Gezien de complexe regelgeving heeft de inspectie nog geen gevolgen verbonden aan het niet naleven van wettelijke bepalingen omtrent het melden van verzuim en uitval. In 2009 wordt het onderzoek herhaald. Bij tekortkomingen zal de inspectie dan het toezicht verscherpen.

14.7 Rendement in het hoger onderwijs

Verbetering nodig Veel studenten ronden hun opleiding niet succesvol af. In een vergelijking met de negentien OECD-landen staat Nederland op de negende plaats (OECD, 2008). Het beleid van het ministerie van OCW (TK 2008/2009) is er dan ook op gericht om het rendement in het hoger onderwijs te verbeteren.

Uitval en switchgedrag in het hbo en wo

Een op vijf switcht Tabel 14.7a en 14.7b geven aan hoeveel studenten die in 2005 aan een hbo- of wo-bacheloropleiding begonnen, nog steeds aan dezelfde opleiding bezig zijn of iets anders zijn gaan doen. Het merendeel van de studenten lijkt meteen op de juiste plek terechtgekomen te zijn, maar een grote groep niet. Binnen twee jaar is een vijfde van de studenten van opleiding of instelling geswitcht of er een jaar tussenuit geweest. Deze groep studenten loopt een grotere kans op studievertraging.

Een op vijf stopt Daarnaast is een op de vijf studenten gestopt met de hbo-opleiding (tabel 14.7a). Dit is zorgelijk, behalve voor de kleine groep studenten die vervolgens opstroomt naar het wo. In het hbo verschillen de sectoren van elkaar. Het percentage studenten dat na twee jaar nog op de eigen opleiding en instelling zit, is in de sector gezondheidszorg het hoogst, terwijl de sectoren onderwijs, gedrag en maatschappij en taal en cultuur relatief veel uitval kennen.

Afstroom naar hbo In het wo stopt, net als in het hbo, een vijfde van de studenten. Van hen stroomt de helft af naar het hbo; zij blijven dus wel voor het hoger onderwijs behouden. Tabel 14.7b bevat alleen gegevens over voltijdstudenten van bekostigde opleidingen. Bekend is dat de percentages onder deeltijdstudenten en studenten die een opleiding als tweede studie kiezen, nog hoger zijn. Er is een restcategorie studenten die versneld een bachelordiploma behaalt, waarschijnlijk op grond van vrijstellingen. Wat verschillen tussen sectoren betreft, is het beeld in het wo vergelijkbaar met het hbo. Ook hier springen de opleidingen uit de sector gezondheidszorg er positief uit: ruim driekwart van de studenten volgt deze opleiding na twee jaar nog aan dezelfde instelling. Het percentage studenten dat geen wo-opleiding meer volgt, is het hoogst in de sectoren recht en taal en cultuur.

Tabel 14.7a Situatie na twee jaar van de cohort eerstejaars hbo-studenten (n=85.380) uit 2005 naar sector (in percentages)

	Onderwijs	Landbouw	Techniek	Gezondheidszorg	Economie	Gedrag en maatschappij	Taal en cultuur	Totaal
Zelfde opleiding aan zelfde instelling	55	59	58	62	55	56	65	57
Andere opleiding aan zelfde instelling	5	2	8	5	10	10	1	8
Zelfde opleiding aan andere hbo-instelling	3	1	2	2	2	2	3	2
Andere opleiding aan andere hbo-instelling	7	5	7	6	7	7	4	7
Hbo-opleiding hervat na afwezigheid van 1 jaar	3	1	2	2	3	3	2	3
Gestopt met studie in het hbo	24	19	21	20	22	23	22	22
Diploma	3	13	2	4	1	1	3	2
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Tabel 14.7b Situatie na twee jaar van de cohort eerstejaars wo-studenten (N=41.009) uit 2005 naar sector (in percentages)

	Landbouw	Natuur	Techniek	Gezondheidszorg	Economie	Recht	Gedrag en maatschappij	Taal en cultuur	Totaal
Zelfde opleiding aan zelfde instelling	65	59	55	79	48	50	58	56	57
Andere opleiding aan zelfde instelling	9	14	15	7	15	13	10	9	12
Zelfde opleiding aan andere wo-instelling	-	1	0	0	1	3	1	0	1
Andere opleiding aan andere wo-instelling	3	7	7	4	4	4	3	4	4
Wo-opleiding hervat na afwezigheid van 1 jaar	2	2	1	1	1	2	2	2	2
Gestopt met studie in het wo	16	15	20	8	21	22	20	23	19
Diploma	5	3	1	2	9	6	6	5	5
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Redenen voor studievertraging en het staken van de studie

Gevalsstudies De inspectie houdt in het hoger onderwijs geen toezicht op het onderwijsrendement van individuele instellingen en opleidingen. Wel heeft de inspectie in 2008 gevalsstudies uitgevoerd op drie hogescholen en drie universiteiten. De voltijd bacheloropleidingen van de instellingen vertoonden, zowel in positieve als in negatieve zin, spreiding in rendement in vergelijking met het landelijke gemiddelde. Doel was na te gaan waarom studenten hun studie niet afmaken en welke factoren bijdragen aan een hoog diplomarendement.

Verkeerde keuze De inspectie sprak op centraal niveau met leden van de colleges van bestuur, die hun bezorgdheid uitten over het lage diplomarendement in het hoger onderwijs. Het gevoel van urgentie is bij hen duidelijk aanwezig. Colleges van bestuur en opleidingsvertegenwoordigers noemden als belangrijke dat studenten een verkeerde studie kiezen, wat soms pas blijkt als ze worden geconfronteerd met de beroepspraktijk. Een andere reden is dat ze het tempo en het niveau niet kunnen bijbenen; bij de gesprekspartners bestaat de indruk dat meer studenten dan vroeger met ontoereikende competenties uit hun vooropleiding komen. Ook voelen veel studenten te weinig sociale binding met de opleiding en de docenten. Studievertraging lopen studenten bijvoorbeeld op door barrières in de organisatie, doordat ze gaan 'zwemmen' als ze geen begeleiding krijgen bij keuzes en door een moeizame afronding van hun scriptie.

Succesfactoren Er zijn wezenlijke verschillen tussen instellingen en opleidingen in de manier waarop ze met deze problemen omgaan. Bij instellingen met meer studietoetsen vormen maatregelen ter verhoging van rendement een geheel. Factoren die bijdragen aan een hoog rendement zijn vooral:

- ◆ een goede aansluiting op de vooropleiding van studenten, waarbij ho-instellingen samenwerken met vo-scholen en roc's;
- ◆ een gesprek aan de poort om te kijken of een student bij de opleiding past (matching);
- ◆ kleine groepen;
- ◆ efficiëntieprogramma's in Nederlandse taal en rekenen/wiskunde;
- ◆ een intensieve, persoonsgerichte studiebegeleiding in de propedeuse met een bindend studieadvies als sluitstuk.

Vroegtijdige signalering van achterstand Opleidingen waar weinig studenten stoppen met hun studie, vinden het bindend studieadvies als instrument op zich niet voldoende, maar het zorgt wel voor een vroegtijdige signalering van de achterstand bij studenten. Met het oog daarop delen sommige opleidingen het eerste jaar in vier kortere periodes in. In de eerste periode moeten studenten dan al enkele tentamens afleggen die representatief zijn voor de opleiding. Sommige hbo-opleidingen laten hun studenten al vóór de herfstvakantie de eerste stages lopen, zodat ze al vroeg kennismaken met de beroepspraktijk. Dat helpt studenten om een realistischer beeld van de opleiding te krijgen en hun studiekeuze, indien nodig, te heroverwegen.

Begeleiding Een actieve, persoonsgerichte begeleiding voorkomt dat studenten de afstand tot de opleiding als onoverbrugbaar ervaren. Veel studenten reageren bijvoorbeeld niet meer op een waarschuwingsbrief. Ze zijn teleurgesteld in de studie, voelen zich een nummer en stoppen. Sommige opleidingen tonen zich op cruciale momenten actiever. Tutoren of opleidingsadviseurs bellen studenten op als ze niet verschijnen of onvoldoende studiepunten halen en dringen aan op een gesprek. In dat gesprek maken ze een verbeterplan of wijzen ze studenten op de mogelijkheid te switchen naar een opleiding die beter bij de capaciteiten en belangstelling aansluit.

Wegnemen van belemmeringen Als opleidingen een gemeenschappelijke propedeuse aanbieden, nemen ze structurele belemmeringen weg. Door het identieke programma stellen ze het definitieve keuzemoment voor studenten uit. Bij instellingen die veel keuzeruimte bieden, bijvoorbeeld tot wel 45 ECTS, kunnen studenten vaker hun studiepunten meenemen als ze switchen. Er zijn colleges van bestuur die in het rooster van alle opleidingen een instellingsbrede standaardisering hebben doorgevoerd, bijvoorbeeld in eenheden van vijf ECTS. Doordat studenten minder tegenbarrières in de organisatie oplopen, lopen ze minder studievertraging op.

Waardering voor onderwijs Sommige instellingen zetten zich krachtiger in voor de kwaliteit van het onderwijs dan andere. Zij brengen hun hoge waardering voor onderwijs tot uitdrukking door bijvoorbeeld een omvattend onderwijsconcept in te

voeren. Ook creëren deze instellingen functies die gericht zijn op verhoging van de onderwijskwaliteit, zoals de functie van onderwijshoogleraar. Verder besteden ze in scholings- en functioneringsgesprekken consequent aandacht aan de onderwijskwaliteit. Zeker bij universitair personeel, dat doorgaans carrière maakt door wetenschappelijk onderzoek, is die aandacht voor goed onderwijs van groot belang.

Inspanningen nodig

Convenant In het hoger onderwijs zijn de komende jaren extra inspanningen nodig om het studiesucces van studenten te verhogen en de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Dat instellingen en de overheid het belang daarvan inzien, blijkt uit het in 2008 afgesloten convenant tussen de minister van OCW en de VSNU respectievelijk de HBO-raad. De minister heeft toegezegd de niveaus voor rekenen/wiskunde en taal wettelijk te verankeren, om zo de kwaliteit van de instroom in het hoger onderwijs te verbeteren. De inspectie zal in 2010 een evaluatieonderzoek uitvoeren.

Hbo-propedeuse De studenten die met een hbo-propedeuse het wetenschappelijk onderwijs instromen, vragen extra aandacht. Zij lopen een grotere kans om hun studie niet af te maken en hun niveau is, volgens gesprekspartners uit de gevalsstudies, onvoldoende om het wetenschappelijk onderwijs met succes te volgen. Nu het bama-stelsel tot ontwikkeling is gekomen, denkt de inspectie dat de 'koninklijke route' voor deze studenten is eerst hun hbo-diploma te halen en dan via een premaster toegelaten te worden tot een wetenschappelijke master. Daarmee vergroten zij hun kans op studiesucces. Ook is het nodig om te verkennen of de vrijstelling op grond van de hbo-propedeuse (artikel 7.28 WHW) moet worden heroverwogen.

14.8 Conclusies

Veel uitval Voortijdig schoolverlaten is een van de grootste problemen van het onderwijs. Jaarlijks vertrekken vijftigduizend jongeren zonder dat ze een startkwalificatie hebben gehaald. Twee derde van de voortijdig schoolverlaters komt uit het mbo. De problematiek is daar het grootst in de opleidingen op niveau 1 en 2 en bij de beroepsopleidende leerweg. Een derde komt uit het voortgezet onderwijs, vooral uit het vmbo en het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo.

Daling Het aantal voortijdig schoolverlaters daalt al jaren gestaag, maar de voorlopige cijfers over 2007/2008 wijzen op een wat grotere daling dan voorheen. De daling treedt vooral op in het vmbo en het leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo. De daling is verder het sterkst bij zeventienjarigen. Dat kan samenhangen met de kwalificatieplicht. In het mbo is nauwelijks sprake van een daling.

Rendement hoger onderwijs Ook het hoger onderwijs kent problemen: een op de vijf studenten maakt de studie niet af, een percentage dat vergelijkbaar is met de uitval uit de niveau 4-opleidingen in het mbo. Sommige studenten zetten hun

onderwijsloopbaan voort op een lager niveau. De mobiliteit tussen opleidingen en instellingen in het hoger onderwijs is opvallend: een vijfde van de studenten verandert van opleiding of instelling.

Typen uitvallers Leerlingen vallen uit omdat ze het niveau niet kunnen halen (de niet-kunners), omdat ze persoonlijke problemen hebben (de overbelasten) of omdat er aantrekkelijkere alternatieven zijn dan het behalen van een startkwalificatie (de opstappers). Allochtone leerlingen uit zwakke wijken in grote steden hebben de grootste kans op uitval. Verder hebben lwoo-leerlingen een veel grotere kans om uit te vallen dan andere leerlingen.

Verschillen scholen en opleidingen Scholen en instellingen in het voortgezet onderwijs en het mbo verschillen sterk in het percentage uitvallers. Op de helft van de scholen in het voortgezet onderwijs en een derde van de mbo-opleidingen komen nauwelijks uitvallers voor, terwijl elders de uitval veel groter is. Voortijdig schoolverlaten hangt samen met de kwaliteit van het onderwijs. De uitval op zeer zwakke scholen voor voortgezet onderwijs is ruim twee keer zo groot als op andere scholen.

Landelijk beleid Nederland heeft in het kader van de Lissabondoelstellingen afgesproken het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. De daling in 2007/2008 geeft moed, maar is nog geen garantie dat de doelstellingen gehaald worden. Deze richten zich op een halvering van het percentage voortijdig schoolverlaters in de periode 2000-2010, een halvering waarvan de haalbaarheid betwijfeld wordt. Een reductie tot maximaal 35.000 in 2012 ligt meer voor de hand, maar betekent ook dat er jaarlijks 10 procent minder nieuwe voortijdig schoolverlaters bij mogen komen. Het ministerie van OCW is optimistisch, getuige de Kamerbrief waarin de voorlopige cijfers over 2007/2008 worden gepresenteerd (OCW, 2009a).

Beleid op scholen Veel scholen hanteren een standaardaanpak als het gaat om het voorkomen van voortijdig schoolverlaten. Deze bestaat uit het intensiveren van begeleiding, het overleggen met leerkrachten, het informeren van de ouders en het melden bij de leerplichtambtenaar. Een meer persoonsgerichte aanpak, waarbij scholen bijvoorbeeld een persoonlijk begeleider aanwijzen of medeleerlingen inschakelen, komt minder voor. De persoonsgerichte aanpak is intensiever, maar sorteert waarschijnlijk meer effect. De band met de school is namelijk cruciaal bij het voorkomen van uitval, zo blijkt veelvuldig uit onderzoek.

Registratie De registratie van verzuim en schoolverlaten laat nog altijd te wensen over. Instellingen melden verzuim en voortijdig schoolverlaten niet, onvolledig of te laat. Goed beleid valt of staat echter met een goede registratie. De vereenvoudiging van meldingsprocedures kan positief uitwerken.

Spijbelen aanpakken Veel voortijdig schoolverlaters hebben een spijbelverleden. Een goede aanpak van spijbelen kan het aantal schoolverlaters beperken. In dit kader is het dan ook alarmerend dat meer dan de helft van de leerlingen in het voortgezet

onderwijs zegt dat hun school niets doet tegen spijbelen. Uitvallers zijn achteraf vaak verbaasd dat hun school zo weinig actie ondernam tegen hun spijbelgedrag. De inspectie zal scholen en instellingen actief aan gaan spreken wanneer ze veel voortijdig schoolverlaters hebben.

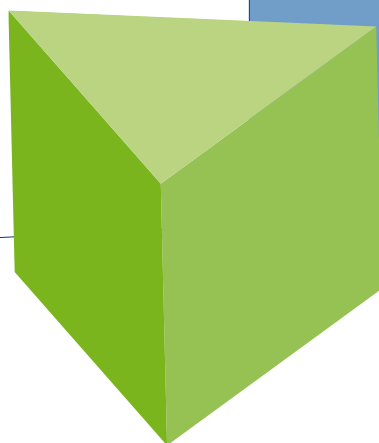
Analyse en beleidsevaluatie wenselijk Dit hoofdstuk heeft laten zien dat gegevens op basis van het onderwijsnummer bruikbaar zijn om zicht te krijgen op de omvang van het aantal voortijdig schoolverlaters. De verschillen tussen groepen leerlingen, scholen en opleidingen zijn groot en vragen om nadere analyses. Ook regionale verschillen vragen om nadere analyses. Die kunnen oorzaken in kaart brengen en beleidsmaatregelen evalueren. Niet alleen voor beleidsmakers, maar ook voor het onderwijsveld zelf is het van groot belang inzicht te hebben in achtergronden en omvang van de uitval.



HOOFDSTUK 15

SOCIALE VEILIGHEID EN SOCIALE COHESIE

15.1	Sociale veiligheid	291
15.2	Actief burgerschap en sociale integratie	298



15 Sociale veiligheid en sociale cohesie

Samenvatting

Incidenten Gegevens van schoolleiders over incidenten op scholen in verschillende sectoren maken duidelijk dat er weinig veranderingen zijn in vergelijking met vorig jaar. De resultaten van de tweede veiligheidsmonitor in het voortgezet onderwijs laten eenzelfde beeld zien. De helft van de basisscholen en minimaal driekwart van de scholen in andere sectoren hebben met fysiek geweld tussen leerlingen te maken. Een kwart van de scholen voor speciaal basisonderwijs en ongeveer de helft van de scholen voor speciaal onderwijs maakt ook fysiek geweld tussen leerlingen en personeel mee. De toename van digitale incidenten, die vorig jaar opviel, heeft zich niet voortgezet. Opnieuw blijkt in het voortgezet onderwijs dat wit extremisme veel vaker voorkomt dan religieus georiënteerd extremisme of andere vormen van radicalisering.

Beleid en beleving Het veiligheidsbeleid heeft de laatste jaren meer vorm gekregen in alle sectoren. Toch zijn er vooral in het basisonderwijs nog veel scholen die incidenten niet registreren en daardoor onvoldoende inzicht hebben in de sociale veiligheid. Zo ontbreekt op die scholen ook de basis om het eigen veiligheidsbeleid te evalueren. De meeste leerlingen en docenten voelen zich veilig op school, volgens de veiligheidsmonitor uit het voortgezet onderwijs. Dat neemt niet weg dat 7 procent van de leerlingen en 8 procent van de personeelsleden zich onvoldoende veilig voelen. Een op de vijf leerlingen en een op de vier personeelsleden vindt dat de school meer werk moet maken van de sociale veiligheid.

Weinig ontwikkeling burgerschap Scholen weten dat ze een wettelijke taak hebben tot bevordering van burgerschap en hebben die in veel gevallen opgepakt. Van een uitgewerkte eigen visie en een vertaling daarvan in een samenhangend aanbod is veel minder sprake. Scholen benoemen vooral globale doelen, zonder dat duidelijk is welke kennis, houding of vaardigheid de school bij leerlingen bereiken wil. Het gebruik van lesmateriaal hangt af van het onderdeel van burgerschap dat aan de orde is. Het totale beeld verschilt weinig van vorig jaar. De overgrote meerderheid van scholen ervaart geen belemmeringen die het realiseren van burgerschapsonderwijs bemoeilijken.

Actieve rol Het is niet de bedoeling dat de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs beperkt blijft tot het opstellen van een visie of van plandocumenten. Een visie is geen doel op zich, maar een middel om een goed onderwijsaanbod voor burgerschap vorm te geven. Een risico is, dat scholen burgerschapsonderwijs invullen met toevallig aanwezige, min of meer relevante activiteiten die nu onder de vlag van 'burgerschap' gepresenteerd worden. Bij zo'n 'patchwork'

-benadering brengen scholen geen samenhangend aanbod tot stand en werken ze niet gericht toe naar expliciet benoemde doelen. Tegen deze achtergrond wijst de inspectie er opnieuw op dat schoolbesturen en schoolleiders een actieve rol zouden moeten vervullen bij invulling van de burgerschapsopdracht. Ook een actieve, attenderende en faciliterende rol van rijk en gemeenten blijft belangrijk.

15.1 Sociale veiligheid

De inspectie heeft, net als in eerdere schooljaren, ook in 2007/2008 de sociale veiligheid in het onderwijs onderzocht. Daarbij is gebruikgemaakt van representatieve steekproeven onder 360 basisscholen, 75 scholen voor speciaal basisonderwijs, 86 scholen voor praktijkonderwijs, 107 vmbo-scholen, 57 scholen voor havo/vwo, 69 scholen voor speciaal onderwijs en 41 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs. De vragen zijn beantwoord door directies van scholen. Zij zullen niet alle incidenten kennen die zich op hun school voordoen, omdat leraren en leerlingen niet alles melden. De cijfers onderschatten de werkelijkheid dus eerder dan dat ze die overschatten.

Incidenten in het schooljaar 2007/2008

Trends Vorig jaar vielen twee trends op in de inspectiegegevens: meer scholen hadden te maken met digitale incidenten (intimideren via sms, e-mail of internet) en minder scholen meldden dat het personeel te lijden had onder fysiek geweld van leerlingen. De eerste, stijgende trend zet niet door: er zijn ongeveer evenveel scholen waar digitale incidenten zijn geweest als vorig jaar (tabel 15.1a). De tweede, dalende trend zet enigszins door: in het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs zijn opnieuw minder scholen waar fysiek geweld tussen leerlingen en personeel is voorgekomen.

Weinig veranderingen Over de hele linie is in de meeste sectoren weinig veranderd, in positieve noch in negatieve richting. In het speciaal basisonderwijs is op meer scholen sprake geweest van vernieling of diefstal, in het speciaal onderwijs meldden meer scholen fysiek geweld tussen leerlingen. Havo-/vwo-scholen laten een gunstiger beeld zien dan vorig jaar.

Tabel 15.1a Percentage scholen per sector waar in 2007/2008 minimaal enkele keren per jaar incidenten zijn voorgekomen

Leerlingen onderling	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Fysiek geweld	49	84	95	85	74	84	83
Intimidatie/bedreigen							
- met fysiek geweld	40	76	94	79	65	75	81
- verbaal geweld	63	77	97	93	95	73	83
- sms, e-mail, internet	38	57	94	94	86	45	71
Discriminatie, racisme	11	36	64	52	26	23	46
Vernieling, diefstal, helling	15	45	84	81	84	48	59
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	6	17	57	35	23	28	51
Leerlingen en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Fysiek geweld	3	23	7	8	2	52	44
Intimidatie/bedreigen							
- met fysiek geweld	2	25	35	19	5	44	59
- verbaal geweld	3	16	37	27	9	28	44
- sms, e-mail, internet	1	1	6	9	12	3	7
Discriminatie, racisme	1	7	5	4	-	1	2
Vernieling, diefstal, helling	2	3	14	17	4	13	12
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	1	4	7	1	-
Ouders en personeel	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Fysiek geweld	2	7	2	2	-	-	2
Intimidatie/bedreigen							
- met fysiek geweld	6	16	14	12	2	4	10
- verbaal geweld	6	15	13	15	-	1	10
- sms, e-mail, internet	1	1	-	3	2	-	2
Discriminatie, racisme	1	5	5	3	-	1	2
Vernieling, diefstal, helling	1	-	-	-	-	-	2
Seksueel misbruik/intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	-	-	-	1	-	1	-

Groen: daling van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar
 Rood: stijging van 10 procent of meer in vergelijking met het voorgaande schooljaar

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Specifieke problemen op scholen

Loverboys De inspectie is opnieuw nagegaan of in het afgelopen schooljaar specifieke problemen op scholen zijn geweest, zoals vormen van extremisme of leerlingen die het slachtoffer werden van loverboys (tabel 15.1b). Ook hier zijn de verschillen met vorig jaar niet groot. Verschuivingen hebben zich alleen voorgedaan in het praktijkonderwijs (een afname van scholen die wit extremisme onder hun leerlingen constateren) en in het voortgezet speciaal onderwijs. Daar is de loverboy-problematiek wijder verspreid geraakt. Wat religieus extremisme en incidenten rond homoseksualiteit betreft, lijken de cijfers sterk op vorig jaar. Dat er weinig verandert, is overigens geen reden tot tevredenheid. Het percentage scholen dat loverboys, wit extremisme en incidenten tussen groepen autochtone en allochtone leerlingen vermeldt, is immers aanzienlijk, zeker in het praktijkonderwijs, het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs.

Wit extremisme Bij de tweede afname van de monitor sociale veiligheid in het voortgezet onderwijs (Mooij, De Wit & Polman, 2008) is naar hetzelfde type incidenten gevraagd als dat in tabel 15.1b. De resultaten lijken voor het merendeel sterk op de gegevens van de inspectie. Ook uit de monitor blijkt dat loverboys en wit extremisme veel vaker voorkomen dan religieus extremisme of andere vormen van radicalisering.

Etnische verschillen Volgens Roede, Karsten & Leeman (2007) zijn etnische verschillen niet vaak aanleiding tot incidenten, maar kunnen ze wel een rol spelen bij de escalatie daarvan. Leerlingen kiezen bijvoorbeeld partij voor elkaar langs etnische of culturele lijnen. Incidenten escaleren vooral als leraren niet snel genoeg ingrijpen. Leraren vinden zichzelf nogal eens tekortschieten als het gaat om het lesgeven in etnisch gemengde klassen (Radstake & Leeman, 2008). Het beleid van een school kan de attitudes van leerlingen uit verschillende culturen ten opzichte van elkaar beïnvloeden (Schuitema, Van Dam & Veugelers, 2008).

Homoseksualiteit De inspectie doet in 2008/2009 op verzoek van het ministerie van OCW onderzoek naar de situatie van homoseksuele leerlingen en personeelsleden in het onderwijs. Over dit onderzoek verschijnt in de loop van 2009 een afzonderlijke rapportage.

Tabel 15.1b Percentage scholen per sector dat in 2007/2008 te maken had 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	-	4	31	24	11	7	22
Religieus georiënteerd extremisme	1	3	-	2	-	1	2
'Wit' extremisme (Lonsdale, white power)	-	3	11	17	2	1	12
Incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen	10	19	42	30	21	12	39
Incidenten homoseksualiteit	-	4	6	7	4	1	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

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

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

Beleidsontwikkeling op scholen

Indicatoren Vanaf 2006 beoordeelt de inspectie het beleid van scholen op het gebied van de sociale veiligheid. Scholen worden geacht inzicht te hebben in de veiligheidsbeleving van leerlingen en personeel en in incidenten die zich voordoen. Ook moeten scholen een beleid hebben dat zowel gericht is op het voorkomen van incidenten als op het adequaat afhandelen van incidenten als ze zich voordoen. Scholen die aan twee van de drie vereisten (inzicht, preventie, curatie) voldoen, krijgen een voldoende beoordeling.

Toezicht Door de veranderde systematiek van het toezicht beoordeelt de inspectie het beleid rond sociale veiligheid sinds 2007/2008 alleen op scholen die daar aanleiding toe geven. In de steekproefonderzoeken in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is het beleid wel systematisch beoordeeld. In het basisonderwijs voldoet nu 84 procent van de scholen aan de normen van de inspectie, in het voortgezet onderwijs 97 procent. De beoordelingen zijn voor het basisonderwijs daarmee aanmerkelijk positiever dan vorig jaar, toen slechts de helft van de scholen een voldoende beoordeling kreeg. In het voortgezet onderwijs kreeg vorig jaar 92 procent van de scholen een voldoende beoordeling.

Maatregelen In de directievragenlijsten die ten behoeve van het Onderwijsverslag zijn afgenomen, is gevraagd in hoeverre scholen in 2007/2008 incidenten registreerden en bezig zijn geweest met preventieve of curatieve maatregelen (tabel 15.1c). De registratie van incidenten is toegenomen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal

onderwijs, maar in de andere sectoren zijn er geen verschuivingen van betekenis. Toch zijn er in alle sectoren, vooral in het basisonderwijs, nog veel scholen die incidenten niet registreren en die daardoor onvoldoende inzicht hebben in de sociale veiligheid. Ook ontbreekt dan de basis voor het evalueren van maatregelen op dit terrein.

De aandacht voor preventieve maatregelen is in het speciaal basisonderwijs toegenomen, maar in het vmbo en havo/vwo afgenomen. Bij dit type maatregelen gaat het bijvoorbeeld om scholing van het personeel of aandacht voor sociale veiligheid in het aanbod van de school. De aandacht voor curatieve maatregelen is onveranderd, evenals de aandacht voor de evaluatie van de effectiviteit van maatregelen.

Tabel 15.1c Percentage scholen per sector dat in 2007/2008 actief beleid ontwikkelde op het gebied van de sociale veiligheid

	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo-vwo	So	Vso
Registratie van incidenten	42	65	66	71	67	77	85
Minimaal één preventieve maatregel getroffen	58	76	72	68	65	71	88
Minimaal één curatieve maatregel getroffen	41	56	56	67	60	62	68
Nagaan of maatregelen effect hebben	43	52	62	55	58	58	66

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Groen: stijging van 10 procent of meer

Rood: daling van 10 procent of meer

Toename beleidsontwikkeling Mooij, De Wit & Polman (2008) constateren in de rapportage over de tweede veiligheidsmonitor dat tussen 2006 en 2008 een significante toename van beleidsontwikkeling in het voortgezet (speciaal) onderwijs heeft plaatsgevonden. Er is vaker sprake van een expliciet veiligheidsbeleid en registratie van incidenten en er is meer aandacht gekomen voor regels en omgang met incidenten. Scholen werken vaker samen met externe instellingen, zetten vaker leerlingen in bij het veiligheidsbeleid (bijvoorbeeld als vertrouwenspersoon of als mediator), besteden vaker aandacht aan agressie en geweld in lessen en scholen personeelsleden op dit gebied ook vaker dan in het verleden.

Verschillen tussen schoolsoorten In het algemeen verschillen schoolsoorten volgens de monitorgegevens niet sterk van elkaar in de ontwikkeling van beleid. Het voortgezet speciaal onderwijs onderscheidt zich echter van het algemene beeld door relatief weinig samenwerking met externe partners (38 procent van de scholen, terwijl

het gemiddelde over de schoolsoorten samen 68 procent is). Ook doet het voortgezet speciaal onderwijs weinig aan scholing van het personeel (43 procent in het vso, gemiddeld 56 procent). Daarentegen is agressie en geweld wel op 86 procent van de vso-scholen in het lesaanbod verwerkt (gemiddeld 64 procent). Havo-/vwo-scholen onderscheiden zich juist weer door relatief weinig aandacht voor veiligheid in het lesaanbod (50 procent van de scholen). Deze scholen schakelen echter wel het meest de leerlingen in als vertrouwenspersoon of mediator (36 procent, gemiddeld 30 procent). Dit type interventie kan positieve effecten hebben op de sfeer in de school. In Nederland is nog geen effectonderzoek gedaan (Dekker & Krooneman, 2008).

Ervaringen van leerlingen en docenten

Veiligheidsbeleving Volgens Mooij e.a. (2008) voelt 93 procent van de leerlingen zich veilig op school. Leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs voelen zich minder veilig dan andere leerlingen. Zij maken als slachtoffer, dader of getuige ook meer incidenten mee dan leerlingen in andere schoolsoorten, vooral meer lichamelijk geweld (tabel 15.1d). Van de personeelsleden in alle schoolsoorten van het voortgezet onderwijs voelt steeds ongeveer 92 procent zich veilig op school. De ervaringen van personeelsleden zijn wel verschillend: in havo-/vwo-scholen maken personeelsleden aanzienlijk minder veiligheidsincidenten mee dan in het praktijkonderwijs, het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs. Zowel bij de leerlingen als bij de personeelsleden is er geen verschil in veiligheidsbeleving vergeleken met twee jaar geleden.

Tabel 15.1d Percentages leerlingen en personeelsleden die in 2008 minimaal één keer slachtoffer waren van een incident, uitgesplitst naar type incident

	Leerlingen	Personeel
Verbaal geweld	22	37
Licht lichamelijk geweld	18	5
Sociaal geweld	16	16
Materieel geweld	10	14
Grof lichamelijk geweld	5	1
Seksueel geweld	4	4

Bron: Mooij, De Wit en Polman, 2008

Verbetering nodig In het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs vindt ongeveer een op de vijf leerlingen dat de veiligheid op school vergroot moet worden, in de andere schoolsoorten zijn de percentages lager. In het vwo vindt bijvoorbeeld slechts 7 procent van de leerlingen dit. Van de personeelsleden vindt 26 procent dat

de veiligheid op school verbeterd moet worden. Vooral personeel van vmbo-scholen en scholen voor praktijkonderwijs vinden verbeteringen nodig (Mooij e.a., 2008).

Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs

Meer klachten verwerkt Vorig jaar leek het aantal klachten dat de vertrouwensinspecteurs verwerkten over de hele linie iets te dalen, maar in het schooljaar 2007/2008 zijn juist weer meer klachten verwerkt (tabel 15.1e). Het totaal aantal klachten in 2007/2008 is 1.401, een aantal dat vergelijkbaar is met het aantal van 1.419 in 2005/2006.

De aantallen klachten op het gebied van seksuele intimidatie en psychisch geweld zijn nu hoger dan in alle voorgaande jaren. Dat geldt het sterkst voor psychisch geweld. Het hoogste aantal klachten over psychisch geweld tot nu toe was 526 in 2005/2006.

Tabel 15.1e Afgesloten klachten 2007/2008 bij vertrouwensinspecteurs, per categorie

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld
Totaal aantal klachten 2007/2008	118	294	591	398
Totaal aantal klachten 2006/2007	117	253	496	368
Meest genoemde klacht	Aanranding	Ongewenste, hinderlijke aanrakingen	Verbale belediging, pesten door dreiging met fysiek geweld	Mishandeling
Aantal keren aangifte	66	37	40	97
Aantal veroordelingen	16	3	1	4
Aantal keren onvrijwillig ontslag	20	23	-	1
Aantal keren verwijdering leerling	5	3	4	9

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Primair onderwijs Vorig jaar is gesignaleerd dat er voor het eerst meer klachten over seksuele intimidatie kwamen uit het primair onderwijs dan uit het voortgezet onderwijs. Dit kan wijzen op een verschuiving van de problematiek naar een jongere leeftijdsgroep. Ook dit jaar komen de meeste klachten over seksuele intimidatie uit het primair onderwijs, evenals de klachten over psychisch en fysiek geweld.

Discriminatie De vertrouwensinspecteurs nemen vanaf 2005 ook meldingen over discriminatie en radicalisering/religieus georiënteerd extremisme in behandeling. In 2007/2008 zijn 29 meldingen van discriminatie behandeld, tegen 32 in het jaar ervoor;

dertien klachten betroffen discriminatie naar ras, elf gingen over discriminatie naar godsdienst en drie betroffen discriminatie naar seksuele geaardheid. In 2007/2008 is één melding van radicalisering door de vertrouwensinspecteurs behandeld, tegen drie in het jaar ervoor. Er waren geen klachtmeldingen over religieus georiënteerd extremisme in 2007/2008, evenals het jaar ervoor.

Conclusies

Stabiel beeld De gegevens van de inspectie over incidenten op scholen in verschillende sectoren maken duidelijk dat er weinig veranderingen zijn in vergelijking met vorig jaar. Het veiligheidsbeleid heeft de laatste jaren meer vorm gekregen op scholen. De meeste leerlingen en docenten voelen zich veilig op school, volgens de veiligheidsmonitor uit het voortgezet onderwijs. Desalniettemin zegt 7 procent van de leerlingen en 8 procent van de personeelsleden zich onvoldoende veilig te voelen.

15.2 Actief burgerschap en sociale integratie

Bevorderen van burgerschap

Wettelijke taak Sinds 1 februari 2006 hebben scholen de wettelijke taak het 'actief burgerschap en de sociale integratie' van leerlingen te bevorderen. Actief burgerschap doelt op de bereidheid en het vermogen deel uit te maken van een gemeenschap en daar een actieve bijdrage aan te leveren. Sociale integratie verwijst naar het proces waardoor mensen verbonden raken met de omringende samenleving en cultuur. De onderwijswetten en de aan burgerschap gerelateerde kerndoelen geven in hoofdlijnen aan waarom het in dit onderwijs begonnen is. Daarbinnen bepalen scholen hoe ze burgerschap willen bevorderen. Dat hangt ook af van factoren zoals de leerlingbevolking, de sociale context en de visie van de school.

Vorderingen na drie jaar Deze paragraaf beschrijft hoe ver scholen gevorderd zijn, drie jaar nadat de burgerschapsopdracht van kracht werd. De inspectie houdt hier op verzoek van de minister toezicht op en geeft een jaarlijks beeld van de stand van zaken. De bevindingen geven een indruk van de situatie in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs eind 2008. In combinatie met eerdere gegevens ontstaat bovendien een beeld van eventuele verschuivingen in de afgelopen periode. Gegevens zijn verzameld bij directeuren van scholen voor basisonderwijs, speciaal basisonderwijs, voortgezet onderwijs (praktijkonderwijs, vmbo en havo/vwo) en voortgezet speciaal onderwijs in landelijk representatieve steekproeven (zie 15.1).

Tussenstand De periode sinds het van kracht worden van de burgerschapsopdracht is relatief kort. Ontwikkeling en invoering van een voldragen aanbod voor bevordering van burgerschap zal meer tijd vragen dan drie jaar. Wel mag inmiddels van scholen gevraagd worden dat eerste aanzetten zichtbaar zijn. Dat veronderstelt dat is nagedacht over de uitwerking die de school aan burgerschap wil geven. Een visie op burgerschap, het kiezen van doelen die de school wil nastreven en ideeën over

een samenhangend aanbod van inhoud en activiteiten die daar bij horen, zijn dus minimale voorwaarden. Dat geldt ook voor de verantwoording naar ouders en omgeving. De inspectie spreekt scholen er op aan wanneer deze randvoorwaarden niet of onvoldoende zijn gerealiseerd. Dat gebeurt ook als in de onderwijspraktijk niet ten minste enkele elementen van een aanbod zichtbaar zijn.

Invullingen van burgerschap Er zijn verschillende manieren waarop scholen invulling geven aan bevordering van burgerschap: bevordering van sociale vaardigheden, gedrags- en omgangsregels, basiswaarden zoals gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en het afwijzen van discriminatie, kennis over democratie, en kennismaking met andere culturen, geloven en leefwijzen. Daarnaast geven scholen invulling via godsdienstig of levensbeschouwelijk onderwijs, en ook door burgerschap voor te leven en ernaar te streven een miniatuur van 'de goede samenleving' te zijn (verder aangeduid als 'de school als oefenplaats'). In de praktijk is doorgaans sprake van meerdere invullingen, die ook niet altijd goed van elkaar te scheiden zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2006b).

Stand van zaken

Belang van burgerschap De afgelopen jaren komt een min of meer constant beeld naar voren van het belang dat scholen hechten aan bevordering van burgerschap en de elementen die daarvan onderdeel kunnen zijn. In het algemeen zien schoolleiders vooral het aanleren van sociale vaardigheden, van beleefdheid en fatsoen en het bevorderen van basiswaarden als de belangrijkste aspecten. Ook de school als oefenplaats vinden schoolleiders belangrijk. Kennismaking met andere culturen of het aanleren van kennis over democratie komen op de tweede plaats. Ook andere bronnen laten zien dat over het belang van bevordering van onderwerpen als burgerschap, morele ontwikkeling of bevorderen van integratie als belangrijke taken voor de school, ruime consensus bestaat (zie bijvoorbeeld Bronneman-Helmerts & Zeijl, 2008).

Visie op burgerschap Het is nodig dat scholen beschikken over een visie op wat ze onder burgerschap verstaan en hoe ze burgerschap van leerlingen willen bevorderen. Vanuit zo'n visie kunnen ze een planmatig aanbod realiseren en samenhangend over burgerschap communiceren, zowel met leraren als met leerlingen. Een visie is ook van belang om naar ouders en omgeving zichtbaar te maken wat ze op dit punt van de school mogen verwachten. Net als vorig jaar beschikken verreweg de meeste scholen over zo'n visie. Afhankelijk van de sector is dat voor circa 10 tot 20 procent van de scholen niet het geval (tabel 15.2a).

Ook de mate waarin scholen zeggen een meer uitgewerkte visie te hebben (een algemene beschrijving, beschrijvingen per afdeling of schooltype, per vak of vormingsgebied, of uitwerkingen per groep of leerjaar), is vergelijkbaar met vorig jaar. Zo'n 10 tot 20 procent van de scholen heeft een uitgewerkte visie. Vooral scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs zeggen wat vaker over een uitgewerkte visie te beschikken.

Tabel 15.2a Percentage scholen met een visie op bevordering van burgerschap en integratie

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/vwo	So	Vso
School heeft visie	86	87	91	92	89	80	83

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Doelen Concrete doelen geven, nog meer dan een visie, richting aan de invulling van burgerschapsonderwijs. Schoolleiders hebben aangegeven of zulke doelen beschikbaar zijn en of ze op een concreet niveau beschreven zijn. Het beeld is vergelijkbaar met vorig jaar (bijlage I). Hoewel het aandeel van scholen met meer uitgewerkte doelen in een aantal gevallen iets toenam, doet ook het omgekeerde zich voor. Van een eenduidig patroon is dus geen sprake. Veel scholen hebben globale doelen geformuleerd en doelen vastgelegd op het niveau van afdelingen of leerjaren. Een minderheid van de scholen, tot circa een kwart van het totaal, variërend naar sector en afhankelijk van het onderdeel van burgerschap, heeft op geen enkele manier doelen vastgelegd.

Aandacht De meeste elementen van burgerschap krijgen op vrijwel alle scholen ten minste enige aandacht. Het aanleren van sociale vaardigheden, omgangsregels en basiswaarden komen frequent aan de orde, evenals oefenen met aspecten van burgerschap of het voorleven daarvan. Afhankelijk van de sector geeft driekwart of meer van de scholen aan dat deze elementen van burgerschap ten minste wekelijks aan de orde komen.

Tabel 15.2c laat zien dat kennismaken met andere culturen en leren over democratie minder regelmatig behandeld worden. Op een kwart tot een derde van de scholen wordt hooguit enkele keren per jaar aandacht besteed aan andere culturen. Leren over democratie vindt op een kwart tot de helft van de scholen een of enkele keren per jaar plaats. Er hebben zich geen grote verschuivingen voorgedaan.

Lesmateriaal Ook wat het gebruik van lesmateriaal betreft, lijkt de situatie veel op vorig jaar. De meerderheid van de scholen gebruikt voor de meeste onderdelen van burgerschapsonderwijs apart lesmateriaal. Variërend naar sector is dat voor zo'n 10 tot 30 procent van de scholen niet het geval. Het gebruik van materialen verschilt bovendien naar het element van burgerschap dat aan de orde is. Met name voor kennis van democratie, andere culturen, basiswaarden en sociale vaardigheden gebruiken de meeste scholen apart lesmateriaal.

Ontwikkelwerk Ruwweg driekwart van de scholen is in 2007/2008 met de ontwikkeling van burgerschapsonderwijs bezig geweest. In het voortgezet onderwijs heeft ongeveer de helft van de scholen daar speciaal mensen voor aangewezen. In het basisonderwijs is dat op een kwart van de scholen het geval. Op tussen de 40 en 60

Tabel 15.2b Percentage scholen dat 'enkele keren per jaar' of minder aandacht geeft aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming

	Bao	Sbao	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	So	Vso
Sociale vaardigheden	1	3	0	6	19	0	0
Beleefdheid en omgangsregels	1	3	0	3	14	0	0
Andere culturen	28	28	24	37	33	30	24
Basiswaarden	3	3	0	10	16	3	2
Godsdienst/levensbeschouwing	14	20	38	34	27	45	39
Kennis van democratie	49	48	44	28	26	59	51
School is een oefenplaats	10	7	2	14	16	6	2

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

procent van de scholen leidde het ontwikkelwerk tot resultaten, zoals bespreking in de docentenvergadering of afspraken over de manier waarop de school burgerschap invult. Beide komen voor op 20 tot 30 procent van de scholen. Resultaten in de vorm van documenten die de visie of het onderwijs beschrijven, noemen scholen relatief weinig. Van scholing van docenten is sprake op minder dan 10 procent van de scholen. Ten slotte vindt 30 tot 40 procent van de scholen het nodig intern nadrukkelijker afspraken te maken over de opzet van het burgerschapsonderwijs.

Belemmeringen Vier van de vijf scholen ervaren geen belemmeringen bij de vormgeving van onderwijs gericht op thema's als burgerschap, integratie en sociale cohesie. Afgezien van het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs, waar het percentage scholen dat problemen ervaart iets afnam, verschilt dit beeld weinig van dat in eerdere jaren. Het percentage scholen dat belemmeringen meldt neemt dus niet toe, maar het aandeel van scholen met problemen neemt ook niet af. De belemmeringen blijven grotendeels hetzelfde: schoolleiders noemen onder meer gebrek aan tijd, gebrek aan geschikt lesmateriaal en onvoldoende deskundigheid.

Tussentijdse balans

Geen grote verschuivingen De actuele stand van zaken in het onderwijs ter bevordering van burgerschap lijkt veel op de schets die de inspectie daar een jaar geleden van gaf. Scholen kennen de taak tot bevordering van burgerschap en hebben die in veel gevallen ook opgepakt. Van een uitgewerkte visie op de bevordering van burgerschap en van een (over leerjaren en domeinen) afgestemde planning van lesinhouden om het burgerschapsonderwijs vorm te geven, is echter veel minder sprake. Hoewel scholen wel doelen benoemen, zijn die doorgaans globaal en op een algemeen niveau geformuleerd, zonder dat duidelijk is welke kennis, houding of vaardigheid de school

bereiken wil. Het gebruik van lesmateriaal hangt af van het onderdeel van burgerschap dat aan de orde is. 10 tot 30 procent van de scholen maakt nauwelijks gebruik van materiaal. De overgrote meerderheid van de scholen geeft aan geen belemmeringen te ervaren die de realisering van burgerschapsonderwijs bemoeilijken. Ook op dit punt veranderde weinig.

Gerichte aandacht nodig Tegen deze achtergrond constateerde de inspectie de afgelopen twee jaar dat scholen een goede uitgangspositie hebben om de burgerschapsopdracht op te pakken en op weg zijn om daar invulling aan te geven. Wel is verdere uitwerking van de opdracht van belang en is aandacht nodig voor gerichte implementatie en ontwikkeling van burgerschapsonderwijs. Een jaar later is dit nog steeds een goede samenvatting van de stand van zaken. Dat betekent niet dat nu al geconcludeerd moet worden dat de ontwikkeling van het burgerschapsonderwijs onvoldoende voortgang maakt. Implementatie van nieuwe of opnieuw geformuleerde opdrachten aan het onderwijs krijgen niet snel beslag en vragen een periode van ontwikkeling, uitbouw en het opdoen van ervaring. Dat geldt hier ook.

Waarschuwend geluid De bevindingen geven echter wel aanleiding tot een waarschuwend geluid. Het is ongewenst dat de ontwikkeling beperkt blijft tot het opstellen van meer of minder uitgewerkte visies of plandocumenten op zich, die nog weinig sturing geven aan onderwijsactiviteiten. Het formuleren van een visie is geen doel, maar een middel om een binnen de school verankerde aanpak van burgerschapsonderwijs te bereiken. Het is evenmin denkbeeldig dat de ontwikkeling van een aanbod voor bevordering van burgerschap blijft hangen in een opsomming van al aanwezige ad-hocactiviteiten en projecten, die vervolgens als invulling van de opdracht wordt opgevat. Van een over leerjaren en leergebieden samenhangend aanbod, voor realisering van concrete en weloverwogen doelen, is dan geen sprake. De inspectie signaleert het risico van een 'patchwork'-benadering, die de ontwikkeling van een doelgericht aanbod in de weg staat. Een actieve invulling van de opdracht tot bevordering van de kennis, houding en vaardigheden die leerlingen in staat stelt hun rol als burger in de samenleving in te nemen, is wenselijk. Daarbij kan een school gebruikmaken van bestaande activiteiten. Primair is echter een samenhangende set inhouden en activiteiten nodig, die weloverwogen is samengesteld en past bij de burgerschapsdoelen die de school gekozen heeft. De inspectie wijst dus nadrukkelijk op de noodzaak van gerichte aandacht van scholen voor de verdere ontwikkeling van de burgerschapsopdracht. Het is immers niet de bedoeling dat scholen blijven steken in papieren visies en lijstjes, terwijl een doordacht aanbod met heldere doelen uitblijft.

Schoolbesturen en schoolleiders Tegen deze achtergrond wijst de inspectie er daarom opnieuw op dat schoolbesturen en schoolleiders een actieve rol zouden moeten vervullen bij de invulling van de burgerschapsopdracht. Wat schoolbesturen betreft, wees de inspectie in het vorige Onderwijsverslag op agendering van het thema in de school en het stimuleren van activiteiten voor uitwerking. Besturen kunnen wezenlijk bijdragen door het onderwerp op de kaart te zetten en het belang naar de school uit te dragen, ook in relatie tot de missie en maatschappelijke verantwoorde-

lijkheid van de school. Schoolleiders spelen een sturende en stimulerende rol bij de ontwikkeling van een samenhangend aanbod, gericht op het bereiken van duidelijke leerdoelen. Agendering, het scheppen van randvoorwaarden, het maken van afspraken en het toezien op voortgang zijn daar belangrijke elementen van. Besturen en schoolleiders spelen zo een cruciale rol bij een actieve en doelgerichte invulling van de opdracht tot bevordering van burgerschap in het onderwijs. De inspectie spreekt hen daar ook op aan.

Rol van de overheid Overheden dragen ook bij aan het al dan niet slagen van de burgerschapstaak voor het onderwijs. Op gemeentelijk niveau kan die bijdrage vorm krijgen via agendering, afstemming of bevordering van het thema in het kader van het overleg tussen schoolbesturen en gemeente. Ook is invulling via stimulerend, ondersteunend of faciliterend beleid mogelijk. Wat de rijksoverheid betreft, wijst de inspectie op het belang van consistent beleid, heldere communicatie en het blijvend benadrukken van het belang van de in de wet opgenomen burgerschapsopdracht. Ook door realisering van randvoorwaarden kan de rijksoverheid bijdragen aan een succesvolle uitvoering van de opdracht in het onderwijs. Daarbij gaat het om het bevorderen van kennis over effectieve aanpakken en onderzoek naar effecten van burgerschapsonderwijs, het toegankelijk maken van gebruiksklare kennis voor scholen en het stimuleren van de ontwikkeling van onderwijs- en evaluatiemateriaal.

Maatschappelijke functie De inspectie vraagt al geruime tijd aandacht voor het belang van basisvaardigheden. Ook in het toezicht spelen die een grote rol. Maar het gaat bij goed onderwijs niet alleen om cognitieve leerprestaties. Ook opvoeding en vorming zijn belangrijk. De sociale en maatschappelijke ontwikkeling van jonge mensen behoort sinds lange tijd tot de centrale taken van de school. Hoewel die taken niet onbegrensd zijn en morele tekorten in de maatschappij niet bij het onderwijs neergelegd moeten worden (WRR, 2003), bestaat voor de sociale en maatschappelijke functie van de school brede steun. Ondanks accentverschillen rekenen vrijwel alle besturen in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs morele ontwikkeling en normen en waarden tot de reguliere taken van de school (Turkenburg, 2008).

Kwalificeren én socialiseren De inspectie benadrukt dan ook het belang van zowel de kwalificatie- als de socialisatiefunctie van onderwijs. De socialiseringsfunctie is ook voor de rijksoverheid een belangrijk aandachtspunt. Zo benoemde de Onderwijsraad (2008b; 2009) onlangs kwalificeren én socialiseren als primaire taken van iedere school, die beide op een basisniveau geborgd moeten zijn. De uitwerking voor de socialiseringsfunctie, die gedeeltelijk normatief is, kan niet anders dan terughoudend zijn. Niettemin wees de raad de opvoedende, burgerschapsvormende functie aan als een van de drie belangrijke richtpunten voor het ministerie van OCW, naast kernkwalificaties en het waarborgen van een goede aansluiting. Ook de socialisatiefunctie van het onderwijs is dus een aandachtspunt in het onderwijsbeleid, voor instellingen zowel als de rijksoverheid (Onderwijsraad, 2008a).

Toetsen sociale vaardigheden Dit belang komt ook in de inrichting van het toezicht in toenemende mate tot uitdrukking. Het toezicht op burgerschap is daar een voorbeeld van. De inspectie oriënteert zich op de wenselijkheid van meer stelselmatige aandacht voor de sociale en maatschappelijke functies van onderwijs. Een onderdeel daarvan is de ontwikkeling van sociale competenties van leerlingen. Omdat er nu goede toetsen zijn voor het meten van sociale competenties heeft de inspectie recent de mogelijkheden tot beoordeling hiervan uitgebreid. Zo kan ook de kwaliteit van dit deel van het onderwijs inzichtelijk gemaakt worden. Er zijn echter nog weinig scholen die toetsen gebruiken. De inspectie wijst scholen op het belang hiervan, zodat ze inzicht krijgen in de resultaten op dit terrein en in verbeteringen in het onderwijs die mogelijk zijn. Daarmee wordt recht gedaan aan het belang van dit aspect van onderwijs en aan de inspanningen en kwaliteiten van scholen op dit terrein.

Bijlage I - Percentage scholen per sector dat doelen stelt bij onderwijs voor bevordering van burgerschap en integratie

	Geen doelen			Globale doelen			Doelen per leerjaar			Doelen per afdeling			Doelen per leerling		
	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo	Bao	Vmbo	Havo/vwo
Sociale vaardigheden	3	6	9	38	44	46	43	28	26	9	15	9	8	8	11
Beleefdheid en omgangsregels	8	10	16	50	56	67	26	12	4	6	13	11	10	8	4
Andere culturen	9	8	9	39	50	53	47	34	33	2	5	0	3	4	5
Basiswaarden	11	8	12	51	58	53	23	21	21	3	10	7	12	3	7
Godsdienst / levensbeschouwing	5	12	21	36	37	21	47	42	47	1	5	5	10	4	5
Kennis van democratie	10	6	4	41	44	39	44	44	44	1	5	4	4	2	11
School is een oefenplaats	26	26	23	38	41	52	19	9	12	4	8	5	12	15	7

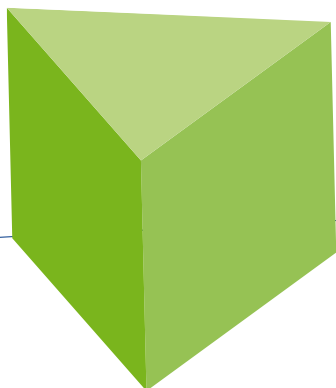
Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009



HOOFDSTUK 16

FINANCIIEEL TOEZICHT

16.1 Toezicht op de rechtmatige verkrijging en besteding van de rijksbijdrage	310
16.2 Toezicht op de financiële continuïteit	310
16.3 Thema's in het financieel toezicht	317



16 Financieel toezicht

Samenvatting

Na de komende wijziging van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) zal het financiële toezicht op het onderwijs onder de Inspectie van het Onderwijs vallen. Op dit moment voert de inspectie dat toezicht uit onder een mandaatregeling. De inspectie onderzoekt de rechtmatige verkrijging en besteding van de rijksbijdrage, die in 2007 voor het onderwijs als geheel 23,3 miljard euro bedroeg. Ook beoordeelt de inspectie de financiële continuïteit van de onderwijssectoren als geheel en van de afzonderlijke instellingen en besturen. Het toezicht is risicogericht en gebaseerd op kengetallen als solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit en weerstandsvermogen. Ook benut de inspectie signalen over financiële risico's, bijvoorbeeld van klokkenluiders of uit de media.

Instellingsaccountants Jaarlijks beoordeelt de inspectie aan de hand van het controledossier van een aantal instellingsaccountants de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Daarnaast voert de inspectie, tot nu toe nog summier, analyses uit op jaarrekeningen en basisbestanden voor de bekostiging. De inspectie intensificeert in 2009 het toezicht op de instellingsaccountants, omdat de afgelopen periode een toename te zien was van accountantscontroles die niet voldeden aan eisen uit het controleprotocol.

Sectoren en risico's De inspectie beoordeelt alle onderwijssectoren als financieel gezond. Bij roc's en vakinstellingen is de financiële situatie in 2007 verslechterd ten opzichte van het voorgaande jaar. Elke sector heeft instellingen en besturen met een of meer risico's op het gebied van financiële continuïteit. In het primair onderwijs heeft 11 procent van de besturen een of meer financiële risico's, in het voortgezet onderwijs 13 procent. Ruim een derde van de roc's heeft risico's, evenals twee vakinstellingen. In het hbo en het wo is het aantal instellingen met risico's veertien respectievelijk twee.

Weerstandsvermogen In het primair onderwijs heeft 41 procent van de besturen een weerstandsvermogen van meer dan de waarde 40, terwijl 4 procent van de besturen een weerstandsvermogen lager dan 10 heeft. Het weerstandsvermogen ligt in het voortgezet onderwijs boven de 40 bij 25 procent van de besturen en lager dan 10 bij 5 procent van de besturen. Besturen met een laag weerstandsvermogen hebben vaker zwakke of zeer zwakke scholen dan besturen met een hoog weerstandsvermogen.

Toekomst In de komende periode zal de inspectie, naast een verdere verfijning van het financiële risicomodel, werken aan het nader analyseren van besturen

waarbij een verbinding kan worden gelegd tussen de onderwijskwaliteit en de financiële positie. Daarnaast zal de inspectie in 2009 de investeringen in huisvesting onderzoeken in het primair onderwijs. Ook de besteding van publieke gelden aan private activiteiten is een onderwerp voor nader onderzoek.

Dit jaar bevat het Onderwijsverslag voor het eerst een hoofdstuk over de financiële staat van het onderwijs. Met een mandaatregeling is het financiële toezicht op onderwijsinstellingen in september 2008 overgedragen aan de Inspectie van het Onderwijs. Bij de eerstvolgende aanpassing van de WOT zal dit ook wettelijk geregeld worden.

Belang van financieel toezicht Voor goed onderwijs is het van belang dat de onderwijssectoren financieel gezond zijn en dat risicovolle financiële trends tijdig worden signaleerd. Om dit te borgen betreft de inspectie de financiële continuïteit van instellingen en besturen in haar toezicht. De inspectie voert het financiële toezicht risicogericht uit.

Daarnaast is het van belang dat de overheid de rijksbijdrage op basis van de juiste bekostigingsgronden verstrekt en dat instellingen en besturen de gelden adequaat aanwenden voor het verzorgen van goed onderwijs.

Naleving en continuïteit Het financiële toezicht is gericht op de naleving van wet- en regelgeving (rechtmatigheid van verkrijging en besteding van rijksbijdragen) en de financiële continuïteit van zowel individuele onderwijsinstellingen als de verschillende onderwijssectoren als totaal. Tabel 16a bevat de rijksbijdrage per onderwijssector volgens de begroting 2007 van het ministerie van OCW en het aantal instellingen of besturen per sector. De 1.472 besturen in het primair onderwijs zijn te onderscheiden in 1.165 besturen van basisscholen, 51 besturen van scholen voor speciaal basisonderwijs, 20 besturen van expertisecentra en 236 besturen van samenwerkingsverbanden.

Tabel 16a Uitgaven OCW 2007 en aantallen instellingen/besturen

	Po	Vo	Bve	Hbo	Wo
Begroting OCW 2007	Artikel 1	Artikel 3	Artikel 4	Artikel 6	Artikel 7
	€8,6 miljard	€6 miljard	€3,2 miljard	€2 miljard	€3,5 miljard
Aantal instellingen/ besturen	1.472 besturen	308 besturen	52 roc's/ vakinstellingen	37 instellingen	12 universiteiten

Bron: Begroting OCW, 2007; Cfi

16.1 Toezicht op de rechtmatige verkrijging en besteding van de rijksbijdrage

Inrichting van het toezicht Het toezicht op de rechtmatige besteding van de rijksbijdrage wordt hoofdzakelijk uitgevoerd door de instellingsaccountant. Deze geeft een accountantsverklaring af bij de jaarrekening van het bestuur. Ook de jaarlijkse opgaven van de bekostigingsgegevens zijn voorzien van accountantsverklaringen. Besturen benoemen de instellingsaccountants. In de reguliere jaarlijkse controle van de bekostigingsgegevens en de jaarrekening betreft de instellingsaccountant specifieke punten die de rechtmatigheid van de verkrijging en besteding van de rijksbijdrage betreffen. Deze specifieke punten zijn opgenomen in het controleprotocol.

De inspectie stelt het controleprotocol jaarlijks op in nauwe samenspraak met de beleidsdirecties van OCW, de uitvoeringsorganisatie Cfi, de IB-Groep, vertegenwoordigers van de accountantskantoren en het NIVRA. Jaarlijks beoordeelt de inspectie aan de hand van het controledossier van een aantal instellingsaccountants de kwaliteit van de uitgevoerde controlewerkzaamheden. Doel is vast te stellen of OCW kan steunen op de uitkomsten van de controle door instellingsaccountants. Daarnaast voert de inspectie, tot nu toe nog summier, analyses uit op jaarrekeningen en basisbestanden voor de bekostiging. Ook gebruikt de inspectie signalen over financiële risico's, bijvoorbeeld van klokkenluiders of uit de media. Op zulke signalen reageert de inspectie zeer alert, zeker als de financiële continuïteit in gevaar is of als sprake is van ernstige tekorten in de naleving van de wet- en regelgeving.

Kwaliteit van controles door instellingsaccountants De beoordeling van controlewerkzaamheden van 56 instellingsaccountants over het verantwoordingsjaar 2007 wees uit dat meer accountantscontroles dan het voorgaande jaar niet voldeden aan in het controleprotocol gestelde eisen. De positieve trend van de afgelopen jaren heeft zich in 2007 niet doorgezet. De inspectie dringt bij de bespreking van deze bevindingen met het NIVRA aan op verbetering. Bij een niet-toereikende accountantscontrole dringt de inspectie er bij de instellingsaccountant op aan de niet juiste of onvolledige controlewerkzaamheden alsnog uit te voeren. De inspectie intensiveert in 2009 het toezicht op de instellingsaccountants.

16.2 Toezicht op de financiële continuïteit

Inrichting van het toezicht Instellingen of hun besturen leggen jaarlijks verantwoording af door middel van de financiële jaarrekening. De OCW-uitvoeringsorganisatie Cfi verzamelt de financiële gegevens uit de jaarrekening en stelt ze aan de inspectie ter beschikking. Aan de hand van gegevens uit de jaarrekeningen worden kengetallen berekend. Jaarrekeningen en kengetallen vormen de belangrijkste informatiebron voor het toezicht op de financiële continuïteit van individuele instellingen en besturen. Voor de financiële positie van de onderwijssectoren als geheel maakt de inspectie gebruik

van de gecumuleerde balans en exploitatierekening en de daaruit berekende kengetallen. De inspectie gebruikt deze gegevens om trends te ontdekken die aanleiding kunnen zijn voor een nader thematisch onderzoek.

Kengetallen en signaleringsgrenzen De inspectie gebruikt kengetallen ook om risico's op het gebied van financiële continuïteit op te sporen. Het gaat daarbij om dezelfde kengetallen die ook gebruikt worden bij de beoordeling van de financiële positie van onderwijssectoren en om tijdreeksen en combinaties van kengetallen. De inspectie heeft signaleringsgrenzen vastgesteld voor het opsporen van risico's. In 2009 veranderen deze grenzen mogelijk, afhankelijk van de bevindingen van de commissie Don die de vermogens van instellingen momenteel onderzoekt. Als een instelling de signaleringsgrens overschrijdt, ziet de inspectie dit als een potentieel risico. Risico-instellingen zijn die instellingen/besturen die bij één of meerdere kengetallen de signaleringsgrens overschrijden. Nadere analyse moet dan uitwijzen of er inderdaad een risico bestaat. Hierbij betreft de inspectie ook andere informatiebronnen, zoals websites, berichten in de media en uitkomsten van andere onderzoeken. Als dat nodig is, vraagt de inspectie nadere informatie op bij het bestuur. De inspectie gebruikt vier verschillende kengetallen (tabel 16.2a).

Tabel 16.2a Doel en berekening van de kengetallen

Kengetal	Doel	Berekening
Solvabiliteit	Inzicht geven in de mate waarin instellingen/besturen op langere termijn kunnen voldoen aan hun verplichtingen.	Eigen vermogen + voorzieningen / totaal passiva
Liquiditeit	Inzicht geven in de mate waarin instellingen/besturen op korte termijn (<1 jaar) kunnen voldoen aan hun verplichtingen	Kortlopende vorderingen + liquide middelen / kortlopende schulden
Rentabiliteit	Inzicht geven in de mate waarin baten en lasten elkaar in evenwicht houden	Resultaat gewone bedrijfsvoering / totale baten uit de gewone bedrijfsvoering
Weerstandvermogen	Inzicht geven in de mate waarin besturen op langere termijn tegenvallers kunnen opvangen	Eigen vermogen / totale baten uit de gewone bedrijfsvoering

Bron: Cfi

Signaleringsgrenzen In de sectoren beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en hoger onderwijs hanteert de inspectie als indicatie voor de vermogenspositie het begrip solvabiliteit, omdat solvabiliteit in de financiële wereld het meest gebruikelijk is en omdat het ministerie van OCW dit begrip ook al jaren gebruikt. Een solvabiliteit onder de waarde 0,3 beschouwt de inspectie als een mogelijk risico. In het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs daarentegen is het begrip 'weerstandvermogen' een betere indicatie voor de vermogenspositie dan solvabiliteit. De reden hiervoor

is dat besturen in deze sectoren niet verantwoordelijk zijn voor de financiering van schoolgebouwen en terreinen, maar dat de gemeenten hiervoor zorg dragen. Een weerstandsvermogen lager dan de waarde 10 beschouwt de inspectie als mogelijk risicovol, een weerstandsvermogen hoger dan 40 als bovenmatig. In het laatste geval is het risico dat een bestuur de rijksbijdrage voor onderwijs onvoldoende inzet, ten koste van de kwaliteit van het onderwijs.

De inspectie ziet de liquiditeit als mogelijk risico als deze lager is dan de waarde 0,6. De rentabiliteit geeft aan in hoeverre inkomsten en uitgaven elkaar in evenwicht houden. De inspectie hanteert het uitgangspunt dat de jaarlijkse rijksbijdrage wordt besteed aan onderwijs, maar dat de exploitatieresultaten van verschillende jaren wel kunnen verschillen. De gemiddelde rentabiliteit over de jaren moet uitkomen op 0 procent of iets daarboven.

Financiële positie sectoren De inspectie schetst per onderwijssector een beeld van de financiële positie eind 2007 en geeft een overzicht van het aantal instellingen en besturen waar sprake is van één of meer risico's op het gebied van solvabiliteit, liquiditeit, rentabiliteit of weerstandsvermogen. De inspectie onderzocht niet alle typen instellingen per sector; zo zijn het groen onderwijs en de Kenniscentra Bedrijfsleven en Beroepsonderwijs buiten beschouwing gebleven. Ook komt het aantal instellingen en besturen niet overeen; besturen kunnen immers van meerdere instellingen, soms zelfs over de sectorgrenzen heen, het bevoegd gezag vormen.

Primair onderwijs

In het schooljaar 2006/2007 is in de sector primair onderwijs de lumpsumbekostiging ingevoerd. Vanaf dat schooljaar ontvangen besturen nog één budget met behulp waarvan alle onderwijsuitgaven kunnen worden gefinancierd. Als het budget niet geheel wordt uitgeput, vloeien de middelen niet terug naar het ministerie, maar mogen besturen deze middelen reserveren voor toekomstige uitgaven. Met ingang van 2006 hebben besturen voor de eerste keer een volledige jaarrekening opgesteld. Op basis van de jaarrekeningen krijgt de inspectie een beeld van de financiële positie van de sector en de individuele instellingen (tabel 16.2b).

Tabel 16.2b Financiële indicatoren over 2006 en 2007 in de sector primair onderwijs (alleen besturen basisonderwijs en speciaal onderwijs)

	2006	2007
Liquiditeit	2,61	2,55
Weerstandsvermogen	29,4%	30,6%
Rentabiliteit	1,3%	1,5%

Bron: Cfi

De kengetallen van 2007 laten zien dat de sector er als geheel goed voorstaat. Op sectorniveau ziet de inspectie geen continuïteitsrisico's.

Risicobesturen primair onderwijs In de sector primair onderwijs heeft 11 procent van de besturen van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs (134 besturen) één of meer risico's op het gebied van weerstandsvermogen, liquiditeit of rentabiliteit. Bij 112 besturen is sprake van één risico, terwijl 21 besturen twee risico's hebben en één bestuur drie risico's heeft.

Voortgezet onderwijs

Tabel 16.2c geeft aan hoe de kengetallen zich in het voortgezet onderwijs de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 16.2c Financiële indicatoren over 2003-2007 in de sector voortgezet onderwijs

	2003	2004	2005	2006	2007
Liquiditeit	1,68	1,71	1,80	1,74	1,66
Weerstandsvermogen	24,4%	25,5%	26,3%	27,2%	27,2%
Rentabiliteit	0,4%	1,3%	2,0%	2,1%	1,6%

Bron: Cfi

Het voortgezet onderwijs kan een financieel gezonde sector genoemd worden. Het weerstandsvermogen is afgelopen jaren gestaag, met meer dan 10 procent, gestegen tot 27,2. Daarmee bevindt dit kengetal zich ruim boven de voor deze sector gedefinieerde ondergrens van 10. De liquiditeit is de afgelopen jaren wat gedaald, maar nog steeds als positief aan te merken. De rentabiliteit schommelt tussen 0,4 procent en 2,1 procent, hetgeen de inspectie als voldoende beschouwt.

Risicobesturen voortgezet onderwijs In de sector voortgezet onderwijs heeft 13 procent van de besturen (totaal 41 besturen) één of meer risico's op het gebied van weerstandsvermogen, liquiditeit of rentabiliteit. In de meeste gevallen (bij 36 van de 41 besturen) is sprake van één risico.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Roc's Tabel 16.2d laat zien hoe de kengetallen zich voor de roc's in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 16.2d Financiële indicatoren over 2003-2007 van roc's

	2003	2004	2005	2006	2007
Liquiditeit	1,09	1,25	1,52	1,21	0,92
Solvabiliteit	0,59	0,60	0,61	0,57	0,55
Rentabiliteit	0,0%	2,2%	2,2%	1,6%	-0,3%

Bron: Cfi

De financiële situatie van de roc's is in 2007 verslechterd ten opzichte van het voorgaande jaar. Dat was in 2006 ook al het geval. Het exploitatieresultaat over 2007 is negatief uitgevallen: de roc's kwamen gezamenlijk bijna €12 miljoen tekort in de gewone bedrijfsvoering. Dit brengt de gemiddelde rentabiliteit van de sector op min 0,3 procent, terwijl in 2006 nog sprake was van een positieve rentabiliteit. Een mogelijke oorzaak is de verdere afname van de post 'overige overheidsbijdragen', die voor het overgrote deel bestaat uit educatie- en inburgeringsgelden van gemeenten. De roc's zijn kennelijk niet in staat geweest om tijdig het niveau van hun uitgaven aan te passen aan het lagere inkomstenniveau. De vermogenspositie (inclusief reserves en voorzieningen) is verder afgenomen: de solvabiliteit is met 0,02 naar 0,55 gedaald, terwijl in 2006 de afname 0,04 was. Gemiddeld is de vermogenspositie van de roc's echter nog steeds goed te noemen.

Roc's hebben in 2007, evenals in 2006, fors geïnvesteerd in huisvesting (materiële vaste activa). Het vreemd vermogen is slechts gering gestegen, hetgeen betekent dat de investeringen grotendeels gefinancierd zijn met eigen vermogen. Dit is ook te zien aan de forse afname van de liquide middelen.

Vakinstellingen Tabel 16.2e geeft aan hoe de kengetallen zich voor de vakinstellingen in de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 16.2e Financiële indicatoren over 2003-2007 van vakinstellingen

	2003	2004	2005	2006	2007
Liquiditeit	2,07	1,50	1,74	1,93	1,61
Solvabiliteit	0,65	0,59	0,55	0,58	0,58
Rentabiliteit	4,6%	6,2%	3,6%	5,4%	1,3%

Bron: Cfi

De financiële situatie van de vakinstellingen is iets verslechterd ten opzichte van 2006. De solvabiliteit en liquiditeit zijn licht afgenomen. De financiële positie van de vakinstellingen is op basis van deze kengetallen echter nog steeds goed te noemen. De gemiddelde rentabiliteit is in 2007 fors afgenomen: van gemiddeld 5,4 procent naar 1,3 procent. Een mogelijke oorzaak is de afname van de overige baten met 6 miljoen naar €21 miljoen. De vakinstellingen hebben kennelijk het niveau van hun uitgaven niet tijdig aangepast aan het lagere inkomstenniveau. De vakinstellingen hebben nagenoeg niet geïnvesteerd in huisvesting.

Instellingen met risico's Bij de roc's heeft 39 procent één of meer risico's op het gebied van solvabiliteit, liquiditeit of rentabiliteit. De helft hiervan heeft één risico. Het meest voorkomende risico betreft de liquiditeit. Er zijn twee vakinstellingen met één of meerdere risico's. Eén instelling kampt met een lage en teruglopende solvabiliteit en liquiditeit; de andere instelling heeft een hoge negatieve rentabiliteit.

Hoger beroepsonderwijs

Tabel 16.2f geeft aan hoe de kengetallen zich in het hoger beroepsonderwijs de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 16.2f Financiële indicatoren over 2003-2007 van hbo-instellingen

	2003	2004	2005	2006	2007
Liquiditeit	0,89	0,87	0,96	0,81	0,75
Solvabiliteit	0,41	0,42	0,44	0,45	0,45
Rentabiliteit	1,9%	1,5%	3,2%	2,3%	2,0%

Bron: Cfi

Uit de jaarrekeningen 2007 van de hbo-instellingen blijkt dat de financiële positie als geheel stabiel is. De solvabiliteit beweegt zich de laatste jaren op eenzelfde acceptabel niveau. In totaal heeft de sector €58 miljoen overgehouden van de totale baten, waarmee de hbo-instellingen een gemiddelde rentabiliteit hebben van 2 procent. Vorig jaar werd €64 miljoen niet besteed (2,3 procent). De instellingen hebben in 2007, evenals het voorgaande jaar, fors geïnvesteerd in huisvesting en inventaris. Ook in 2006 waren de investeringen hoger dan de jaren gemiddeld daarvoor.

Instellingen met risico's In het hoger beroepsonderwijs hebben acht hogescholen twee risico's en zes hogescholen één risico. Het meest voorkomende risico betreft de liquiditeit.

Wetenschappelijk onderwijs

Tabel 16.2g geeft aan hoe de kengetallen zich in het wetenschappelijk onderwijs de afgelopen jaren hebben ontwikkeld.

Tabel 16.2g Financiële indicatoren over 2003-2007 van universiteiten

	2003	2004	2005	2006	2007
Liquiditeit	1,01	1,00	0,91	0,90	0,95
Solvabiliteit	0,66	0,66	0,65	0,66	0,65
Rentabiliteit	1,1%	1,4%	0,9%	2,9%	2,9%

Bron: Cfi

In algemene zin is de financiële positie van de universiteiten gezond en stabiel. De solvabiliteit is op voldoende niveau en de afgelopen jaren nauwelijks veranderd. Dit betekent dat de universiteiten op lange termijn goed aan hun verplichtingen kunnen voldoen. De universiteiten hebben in 2007, evenals het voorgaande jaar, fors geïnvesteerd in huisvesting en inventaris. Ook in 2006 waren de investeringen hoger dan de twee jaren daarvoor. De rentabiliteit van de universiteiten over 2007 is positief, evenals in de voorgaande vier jaren. Gezamenlijk hielden de universiteiten in 2007 €130 miljoen over. De gemiddelde liquiditeitspositie bevindt zich in 2007 op een nagenoeg ongewijzigd hoog niveau.

Instellingen met risico's Twee universiteiten hebben een liquiditeitsrisico.

Recente ontwikkelingen

Vanaf het verslagjaar 2008 zijn de bestaande richtlijnen voor het jaarverslag voor besturen vervallen en gelden in plaats daarvan de inrichtingsvereisten van het Burgerlijk Wetboek (boek 2, titel 9) en de uitwerking hiervan door de Raad voor de Jaarverslaggeving, gepubliceerd in de zogeheten RJ-bundel. Hiermee wordt bijgedragen aan meer transparantie en professionalisering van de verantwoording en zijn instellingen beter in staat om 'horizontale verantwoording' in te vullen. Alle universiteiten en onderwijsinstellingen zijn gehouden aan dezelfde inrichtingseisen. Daardoor zijn financiële resultaten van onderwijssectoren beter onderling vergelijkbaar en dat levert een bijdrage aan de versterking van het toezicht.

Commissie Don In de zomer van 2009 rapporteert een commissie onder de leiding van professor Henk Don over een onderzoek naar vermogens van instellingen. De inspectie ziet de uitkomsten met belangstelling tegemoet en zal zo mogelijk gebruikmaken van dit rapport voor het aanpassen van de huidige signaleringsgrenzen.

16.3 Thema's in het financieel toezicht

Gevolgen kredietcrisis

Instellingen in het onderwijs kunnen tijdelijk niet-benodigde gelden op spaar- of bankrekeningen zetten. Ook kunnen ze een deel ervan beleggen in onder andere obligaties. Het onderbrengen van deze gelden is gebonden aan strenge regels van het ministerie van OCW, die vastgelegd zijn in de regeling 'Beleggen en belenen'. De instellingsaccountants zien erop toe dat de regeling wordt nageleefd. Over het verslagjaar 2007 hebben de accountants slechts enkele kleine, vaak formele tekortkomingen geconstateerd.

De afgelopen tijd gingen buitenlandse banken, die een positief keurmerk van de Nederlandse Bank hadden, failliet. Daardoor liepen ook onderwijsinstellingen die binnen de voorwaarden in de regeling 'Beleggen en belenen' zijn gebleven, financiële risico's. De inspectie kreeg slechts enkele signalen van instellingen die hierdoor mogelijk gelden zijn kwijtgeraakt. Signalen van instellingen of besturen die op andere wijze nadelen ondervonden van de kredietcrisis, zoals het moeilijker verkrijgen van leningen, zijn niet binnen gekomen. De inspectie concludeert daarom dat instellingen en besturen tot nu toe geen grote nadelige gevolgen ondervinden van de kredietcrisis.

Weerstandsvermogen primair en voortgezet onderwijs

Primair onderwijs Onderzoek naar de vermogenspositie van besturen in het primair onderwijs (exclusief de WEC-besturen) per eind 2006 toont aan dat, rekening houdend met de financierings- en bufferfunctie van het eigen vermogen, het benodigde (€2,3 miljard) en het beschikbare eigen vermogen (€2,4 miljard) globaal met elkaar in evenwicht zijn. Tabel 16.3a laat echter zien dat er tussen besturen grote verschillen zijn in het weerstandsvermogen.

Tabel 16.3a Verdeling omvang weerstandsvermogen primair onderwijs, percentages besturen per onderscheiden categorie

	2006	2007
<10	4	4
10 – 40	58	55
>40	38	41

Bron: Cfi

In 2007 ligt het weerstandsvermogen bij 45 procent van de besturen buiten de bandbreedte van 10 en 40. Bij 41 procent van de besturen is het weerstandsvermogen meer dan 40 procent, terwijl bij 4 procent van de besturen het weerstandsvermogen

minder dan 10 procent bedraagt. Het percentage besturen met een relatief hoog weerstandsvermogen is groter dan in 2006.

Grote besturen blijven vaker binnen de signaleringsgrenzen dan kleine besturen. Ook de samenhang tussen de financiële positie van besturen en de kwaliteit van scholen is onderzocht. Als een bestuur meerdere scholen heeft, is er geen duidelijk verband met de kwaliteit. Bij besturen met één school is zo'n verband er wel: besturen van een zwakke of zeer zwakke school hebben een lager weerstandsvermogen dan besturen van scholen waar de kwaliteit voldoende is. Dat geldt zowel in 2006 als in 2007.

Voortgezet onderwijs Aan het eind van 2006 en 2007 zijn, rekening houdend met de financierings- en bufferfunctie van het eigen vermogen, het benodigde en het beschikbare eigen vermogen (€1,6 miljard) van besturen in het voortgezet onderwijs nagenoeg met elkaar in evenwicht. Op sectorniveau is dus geen sprake van te veel of te weinig eigen vermogen. Het eigen vermogen is echter vaak niet vrij beschikbaar, maar ligt vast in activa (inventaris, leermiddelen, huisvesting) of is nodig voor investeringen. Het gaat hier om de financieringsfunctie. Een groot deel van het balanstotaal van alle besturen samen ligt vast in gebouwen, inventaris en liquide middelen. De vo-sector heeft €1,1 miljard beschikbaar aan liquide middelen, hetgeen ruim is te noemen. Naast de financieringsfunctie is het eigen vermogen ook nodig voor het opvangen van risico's. Hierbij gaat het om de bufferfunctie. In tabel 16.3b is te zien dat besturen in het voortgezet onderwijs onderling sterk verschillen in weerstandsvermogen.

Tabel 16.3b Verdeling omvang weerstandsvermogen voortgezet onderwijs, percentages besturen per onderscheiden categorie

	2006	2007
<10	6	5
10 – 40	70	70
>40	24	25

Bron: Cfi

Het aandeel van besturen met een hoog weerstandsvermogen (boven de grens van 40) is de afgelopen jaren gestegen. Besturen met een hoog weerstandsvermogen hebben relatief weinig leerlingen en de aanwezige reserves zijn voor een belangrijk deel in liquide vorm beschikbaar. In deze groep komen relatief veel besturen met scholen voor praktijkonderwijs voor.

Vrijwel geen van de onderzochte besturen heeft voldaan aan de verplichting om zich in de jaarrekening over 2006 en 2007 adequaat te verantwoorden over de hoogte van het weerstandsvermogen. Ook voeren besturen in het algemeen geen actief beleid om gespaarde rijksmiddelen in te zetten voor verbetering van de kwaliteit van het

onderwijs, terwijl dat wel het doel is waarvoor de overheid die middelen verstrekt. Besturen met een laag weerstandsvermogen hebben een hoger aantal zwakke scholen dan besturen met een hoog weerstandsvermogen.

Huisvesting primair en voortgezet onderwijs

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van scholen voor primair en voortgezet onderwijs. In beide sectoren zijn er desondanks besturen die uit de rijksbijdrage een deel van hun huisvesting bekostigen. In het primair onderwijs is dat sinds de invoering van de lumpsumbekostiging niet toegestaan. In het voortgezet onderwijs is het wel toegestaan om met overgehouden rijksbijdragen huisvesting te bekostigen. Deze gelden zijn echter in principe bestemd voor de dekking van de normale exploitatie. Afgezien van de vraag of rijksmiddelen mogen worden aangewend voor huisvesting, constateert de inspectie dat grote investeringen in huisvesting ook grote financiële risico's met zich meebrengen. Dit kan de financiële continuïteit van een bestuur in gevaar brengen. In 2009 doet de inspectie onderzoek naar investeringen in huisvesting in het primair onderwijs.

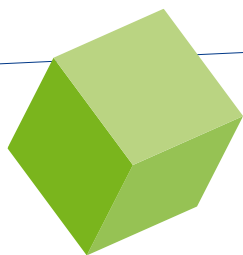
Publiek geld voor private activiteiten

In het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs zijn diverse onderwijsinstellingen ook actief in de private sector. In het middelbaar beroepsonderwijs gaat het bijvoorbeeld om sporthallen voor sport- en bewegingsdeelnemers, die daarnaast privaat worden verhuurd, en om ondernemingen waar leerwerkplaatsen zijn ingericht voor deelnemers van de instelling. In het hoger onderwijs gaat het bijvoorbeeld om relaties met niet door de Nederlandse overheid bekostigde onderwijsinstellingen en onderwijsinstellingen in het buitenland.

Definitie private activiteiten De inspectie definieert private activiteiten als activiteiten die niet direct herleidbaar beschreven zijn in onderwijswetten en op deze wetten gebaseerde regelingen. In principe moet het geld van de overheid besteed worden aan de primaire onderwijstaak, niet aan private activiteiten. In de praktijk is de scheidslijn tussen onderwijstaken en private activiteiten soms arbitrair. De inspectie zal de komende jaren meer aandacht besteden aan het onderscheid tussen publieke en private activiteiten en de financiering daarvan. Daardoor zal een bestendige gedragslijn ontstaan, die onderwijsinstellingen duidelijkheid verschaft over wat toegestaan is. Om antwoord te geven op vraagstukken op het gebied van publiek/private investeringen is bij het ministerie het expertisecentrum publiek/privaat opgericht. Dit expertisecentrum geeft advies aan instellingen over investeringsplannen op het gebied van publiek/private activiteiten.

Naast vragen over de rechtmatigheid zijn er nog andere aandachtspunten bij publiek/private activiteiten. Besturen lopen namelijk ook financiële risico's omdat toekomstige exploitatietekorten en boekwaardeverliezen ten laste kunnen komen van besturen. Daarnaast is de inzet van de rijksmiddelen mogelijk niet doelmatig, omdat de doorgaans hoge, soms verborgen beheerslasten niet opwegen tegen hetgeen dat ten goede komt aan het onderwijsproces.

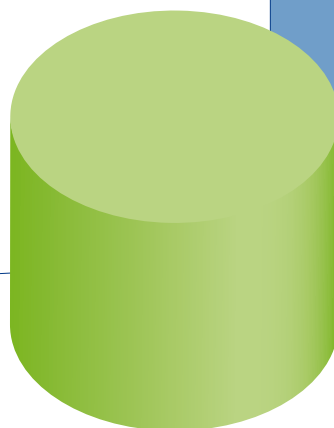




HOOFDSTUK 17

NALEVING VAN WET- EN REGELGEVING

17.1	Primair onderwijs	323
17.2	Voortgezet onderwijs	325
17.3	Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	329
17.4	Hoger onderwijs	330



17 Naleving van wet- en regelgeving

Samenvatting

Basisonderwijs De meeste basisscholen voldoen aan de wettelijke voorschriften voor de onderwijstijd. 8 procent heeft echter te veel vierdaagse schoolweken gepland. Een klein deel van de scholen heeft vereiste documenten, zoals het schoolplan of de schoolgids, niet aan de inspectie geleverd. De scholen moeten deze tekortkomingen zo snel mogelijk herstellen. De inspectie onderzocht ook of scholen voldoen aan de verplichting om in hun schoolgids aandacht aan tussenschoolse opvang te besteden, nu schoolbesturen voor de organisatie daarvan verantwoordelijk zijn. Bijna alle schoolgidsen (95 procent) besteden hier inderdaad aandacht aan.

Schorsen en verwijderen voortgezet onderwijs In de afgelopen zeven jaar heeft 31 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs elk jaar een of meer gevallen van schorsing of verwijdering aan de inspectie gemeld. Daarentegen heeft 27 procent in vier of meer van de afgelopen zeven jaren geen melding gedaan. Het is niet waarschijnlijk dat meer dan een kwart van de scholen nooit een leerling schorst of verwijdert. De inspectie concludeert daarom dat niet alle scholen de bepaling over de melding van schorsing en verwijdering nakomen en zal hier verscherpt op gaan toezien.

Onderwijstijd voortgezet onderwijs De inspectie onderzocht opnieuw in hoeverre scholen voor voortgezet onderwijs en mbo-opleidingen de wettelijke vereisten rond onderwijstijd naleven. In beide sectoren is de situatie verbeterd, maar vooral in het voortgezet onderwijs laat de naleving nog te wensen over. In het voortgezet onderwijs heeft nu 61 procent van de scholen voldoende tijd geprogrammeerd in alle leerjaren, maar slechts op 28 procent is de feitelijk gerealiseerde onderwijstijd in alle leerjaren voldoende. Scholen voor praktijkonderwijs en vmbo doen het beter dan scholen voor havo en vwo. Vooral vwo-scholen voldoen relatief weinig aan de wettelijke vereisten. Er zijn minder scholen dan in de voorgaande schooljaren die erg ver onder de norm blijven. De registratie van de onderwijstijd is nu op 87 procent van de scholen zodanig, dat de gerealiseerde onderwijstijd verantwoord kon worden.

Onderwijstijd beroepsonderwijs In eerste instantie voldeed 9 procent van de opleidingen niet aan de vereiste 850 klokuren. Bij heronderzoek slaagde 4 procent er nog niet in om voldoende uren te realiseren. Deze opleidingen zijn gemeld aan de minister voor verdere actie. De overige opleidingen hadden voldoende verbeteringen aangebracht. In vergelijking met vorig jaar zijn er nu dus meer opleidingen die erin slagen voldoende onderwijstijd te realiseren, maar een kleine groep slaagt daar nog steeds niet in.

Hoger onderwijs Een aantal aangewezen instellingen heeft misleidende voorlichting gegeven aan buitenlandse studenten. Ook lieten instellingen studenten toe die niet of nauwelijks gemotiveerd waren om te studeren en na aankomst in Nederland in de illegaliteit verdwenen. Ook in het bekostigd onderwijs levert de toelating van buitenlandse studenten problemen op. Opleidingen stellen bijvoorbeeld verschillende eisen aan de vooropleiding. Ook verschillen opleidingen in de onderbouwing van de nominale studieduur en het beleid rond vrijstellingen. De 'Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs' kan een positieve rol vervullen bij het verbeteren van de werving en selectie.

De inspectie controleert of scholen en instellingen wet- en regelgeving naleven. Soms maakt dat deel uit van het toezicht, bijvoorbeeld als de inspectie onderzoekt of wettelijk verplichte handelingsplannen aanwezig zijn voor leerlingen met een leerlinggebonden budget. Elders in dit Onderwijsverslag komen onderwerpen ter sprake die met de naleving van wet- en regelgeving te maken hebben. Voorbeelden zijn de wijze waarop scholen examens afnemen (hoofdstuk 13) en omgaan met het melden van verzuim en uitval (hoofdstuk 14). De inspectie doet ook gericht handhavingsonderzoek in steekproeven van scholen. Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van die activiteiten in verschillende sectoren.

Onderwerpen in 2007/2008 De inspectie heeft in 2007/2008 in het primair onderwijs onderzoek gedaan naar de onderwijstijd en de wijze waarop scholen voldoen aan hun verantwoordelijkheid om tussenschoolse opvang te verzorgen. Ook is de aanwezigheid van verplichte plandocumenten, zoals de schoolgids en het schoolplan, gecontroleerd. In het voortgezet onderwijs onderzocht de inspectie de onderwijstijd en de melding van schorsing en verwijdering. Tevens is een onderzoek naar de ouderbijdrage gestart. In het beroepsonderwijs stond de onderwijstijd centraal. In het hoger onderwijs onderzocht de inspectie de wijze waarop instellingen omgaan met buitenlandse studenten die in Nederland een studie volgen.

17.1 Primair onderwijs

Onderwijstijd, schoolgids en schoolplan

Verplichtingen nagekomen In 2007/2008 ging de inspectie bij 319 basisscholen uit de steekproef voor het Onderwijsverslag na of ze zich houden aan de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd. Voor het bezoek aan de school bekeek de inspectie of de school een geldige schoolgids en een geldig schoolplan had toegestuurd. Daarnaast is, aan de hand van de tijden en vakantiedata in de schoolgids, berekend of de school voldoet aan de wettelijke voorschriften voor onderwijstijd. Tabel 17.1a geeft weer hoeveel procent van de scholen aan de wettelijke vereisten voldoet.

Tabel 17.1a Percentage scholen dat aan de wettelijke vereisten voldoet op het gebied van verplichte documenten en onderwijstijd

De school heeft de vastgestelde schoolgids aan de inspectie toegestuurd.	99
De school heeft het vastgestelde schoolplan aan de inspectie toegestuurd.	97
De geplande onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten	94
De school biedt in de bovenbouw minimaal 1.000 uur per groep of minimaal 4.000 uur voor de bovenbouw als geheel aan; bij een eventueel tekort kan de school aantonen dat de uren in het verleden dan wel de voorgenomen uren in de toekomst compenseren.	96
De school heeft voor de groepen 3 tot en met 8 maximaal zeven keer een vierdaagse schoolweek ingeroosterd.	92

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Vierdaagse schoolweken Het gros van de scholen voldoet dus aan de wettelijke vereisten. Een deel van de scholen heeft echter de vereiste documenten niet aan de inspectie geleverd. Een ander deel heeft te weinig onderwijstijd gepland en kan ook niet aantonen dat uren die in het verleden zijn gemaakt of voorgenomen uren in de toekomst dat tekort compenseren. 8 procent van de scholen heeft te veel vierdaagse schoolweken ingepland. Uiteraard heeft de inspectie afspraken met deze scholen gemaakt om de tekortkomingen in de naleving van wettelijke vereisten zo snel mogelijk te herstellen.

De resultaten zijn aanleiding voor de inspectie om in 2008/2009 bij alle scholen die bezocht worden na te gaan of ze wettelijke voorschriften inzake de onderwijstijd naleven.

Van overblijven naar tussenschoolse opvang

Besturen verantwoordelijk De meeste basisscholen bieden leerlingen al jaren de mogelijkheid om tijdens de middagpauze op school over te blijven. Meestal organiseren ouders deze opvang. Scholen stelden een overblijfruimte ter beschikking. Sinds 1 augustus 2006 zijn de Wet op het primair onderwijs (WPO, artikel 13 en artikel 45) en de medezeggenschapsregeling aangepast. Sindsdien zijn besturen verantwoordelijk voor de organisatie van de tussenschoolse opvang. Zij moeten samen met ouders of anderen die tussenschoolse opvang verzorgen tot een nadere invulling komen. De oudergeleding van de medezeggenschapsraad heeft instemmingsbevoegdheid. Om de ouders goed te informeren, moeten scholen in hun schoolgids aandacht aan dit onderwerp besteden. De inspectie onderzocht de informatie die scholen via de schoolgids aan ouders verstrekken. Daarbij ging de inspectie vooral na wat er als gevolg van de nieuwe wetgeving veranderd is in de informatievoorziening.

Informatie in schoolgidsen Beduidend meer schoolgidsen (95 procent in 2007/2008 tegen 80 procent in 2005/2006) geven informatie over de organisatie van de tussenschoolse opvang. Een toenemend aantal scholen laat de opvang door een extern

bedrijf organiseren. Veel minder dan vroeger komt het voor dat ouders de tussenschoolse opvang op vrijwillige of betaalde basis verzorgen.

17.2 Voortgezet onderwijs

Onderwijstijd

Urennormen De regelgeving voor de onderwijstijd van het voortgezet onderwijs is per 1 augustus 2006 voor een deel aangepast (artikel 10, lid 2, artikel 10b, lid 2, artikel 10f, lid 3a, artikel 11c, artikel 11d, artikel 11f Wet op het voortgezet onderwijs). In de eerste twee leerjaren van alle onderwijssoorten en in het derde leerjaar havo/vwo geldt per schooljaar een minimale onderwijstijd van 1.040 klokuren. In het derde leerjaar vmbo, het vierde leerjaar havo en het vierde en vijfde leerjaar vwo moeten leerlingen ten minste duizend klokuren onderwijs per schooljaar volgen. Ook voor alle leerjaren van het praktijkonderwijs geldt dat leerlingen minimaal duizend klokuren onderwijs per schooljaar volgen. In de examenjaren van vmbo, havo en vwo moeten leerlingen minimaal zevenhonderd klokuren onderwijs per schooljaar volgen.

Aanvullende maatregelen In het kader van de Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs (2007) hebben het ministerie van OCW en de VO-raad drie aanvullende maatregelen afgesproken:

1. Scholen moeten voor onderbouw, bovenbouw en examenjaar per schooljaar respectievelijk ten minste 1.000, 960 en 660 klokuren voor alle leerlingen verplichte onderwijstijd realiseren. Daarboven kan voor maximaal veertig klokuren per schooljaar een kwalitatief hoogwaardig aanbod van maatwerkactiviteiten meetellen als onderwijstijd. Deze maatwerkactiviteiten zijn toegankelijk voor alle leerlingen, ook al hoeven niet alle leerlingen ze te volgen.
2. Ook kunnen voor iedere leerling in totaal 72 klokuren maatschappelijke stage meetellen als onderwijstijd.
3. Ten slotte wordt rekening gehouden met de gevolgen van de vakantiespreiding. Dit betekent dat in 2007/2008 voor de scholen in de regio Noord (de regio met het kortste schooljaar) de urennormen worden verminderd met 27 klokuren.

Het begrip onderwijstijd De urennormen geven de ondergrens aan van te programmeren en te realiseren uren. De naleving hiervan geldt als een bekostigingsvoorwaarde en vormt een belangrijk aspect van de kwaliteit van het onderwijs. De school moet de realisatie van het aantal uren verantwoorden. Activiteiten moeten aan de volgende criteria voldoen om mee te tellen als onderwijstijd:

- ◆ er moet sprake zijn van begeleid onderwijs, dit wil zeggen dat de leerlingen aanspraak kunnen maken op begeleiding;
- ◆ het onderwijs moet deel uitmaken van het door de school geprogrammeerde en voor de leerlingen verplichte onderwijsprogramma;
- ◆ het onderwijs moet onder verantwoordelijkheid van een bekwame leraar worden verzorgd, die wettelijk met die werkzaamheden mag worden belast.

Evenals in 2006 en 2007 heeft de inspectie ook in 2008 onderzoek gedaan naar de naleving van wettelijke vereisten rond de onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Dit onderzoek is op 77 scholen in twee delen uitgevoerd: eerst is de geprogrammeerde onderwijstijd onderzocht en later de gerealiseerde onderwijstijd (Inspectie van het Onderwijs, 2009f).

Geprogrammeerde tijd

Deel scholen programmeert onvoldoende Op 61 procent van de onderzochte scholen voldoet de geprogrammeerde onderwijstijd in alle leerjaren aan de wettelijke vereisten. Op 39 procent van de scholen is dat dus niet het geval. In deze groep heeft een derde van de scholen in één leerjaar onvoldoende tijd geprogrammeerd, maar bij twee derde gaat het om twee tot vijf leerjaren.

Schoolsoorten Alle onderzochte scholen voor praktijkonderwijs voldoen met hun geprogrammeerde onderwijstijd aan de wettelijke vereisten. In de overige schoolsoorten zijn de percentages lager. In het vmbo heeft 71 procent van de onderzochte scholen voldoende tijd geprogrammeerd, in het havo 53 procent en in het vwo slechts 31 procent. In het vwo gaat het bij de grote groep scholen die onvoldoende tijd programmeert niet om een enkel leerjaar: de helft van deze groep heeft namelijk in twee tot vijf leerjaren onvoldoende tijd geprogrammeerd.

Leerjaren In het vmbo zijn het vooral de leerjaren in de onderbouw waarvoor scholen onvoldoende onderwijstijd programmeren, in het vwo de leerjaren in de bovenbouw. Bij het havo zijn geen verschillen op dit punt.

Gerealiseerde onderwijstijd

Vaak onvoldoende realisatie Op slechts 28 procent van de onderzochte scholen voldoet de gerealiseerde onderwijstijd in alle leerjaren aan de wettelijke vereisten. Bij 72 procent is dat dus niet het geval. In deze groep is het probleem bij een vijfde beperkt tot één leerjaar, maar bij de meerderheid gaat het om twee tot vijf leerjaren.

Vwo wijkt af Op twee derde van de praktijkscholen voldoet de gerealiseerde onderwijstijd aan de wettelijke vereisten. In het vmbo gaat het om 32 procent, in het havo om 25 procent. In het vwo voldoet de gerealiseerde onderwijstijd bijna nooit aan de wettelijke vereisten: 94 procent van de scholen haalt de onderwijstijd namelijk niet. Bovendien gaat het dan ook steeds om onvoldoende tijd in twee tot vijf leerjaren.

Uren boven de norm Gemiddeld hebben scholen zes klokuren meer gerealiseerd dan de norm. Met name in het praktijkonderwijs en het vmbo is meer onderwijstijd gerealiseerd (gemiddeld 28 respectievelijk 24 klokuren, vooral in de hogere leerjaren). In het havo en het vwo is gemiddeld minder dan de norm gerealiseerd (5 respectievelijk 22 klokuren). Het examenjaar in het havo en vwo vormt een uitzondering: hier zijn meer klokuren dan de norm gerealiseerd.

Registratie verbeterd Op 87 procent van de onderzochte scholen in 2007/2008 was de registratie van de onderwijstijd zodanig, dat scholen de gerealiseerde onderwijstijd adequaat konden verantwoorden. Dat is een verbetering in vergelijking met eerder onderzoek in 2007. Toen kon de inspectie op 43 procent van de scholen de gerealiseerde onderwijstijd niet beoordelen bij gebrek aan valide en betrouwbare informatie. Dat lag toen vooral aan het feit dat scholen de lesuitval niet goed registreerden.

Blijvende problemen In vergelijking met eerder onderzoek zijn de resultaten van 2007/2008 gunstiger. Er zijn meer scholen die voldoende onderwijstijd geprogrammeerd hebben en er zijn meer scholen die de geprogrammeerde tijd realiseren. Scholen registreren beter en kunnen zich daardoor beter verantwoorden. Er zijn minder scholen die ver onder de norm blijven. Dat ligt ook aan het feit dat vanaf 2007/2008 aanvullende maatregelen zijn afgesproken, die de eisen voor onderwijstijd versoepelen. Ondanks de ontwikkeling in de goede richting slagen toch nog steeds veel scholen er onvoldoende in de wettelijk vereiste onderwijstijd te realiseren, vooral in het vwo. Ook bij de voorgestelde nieuwe urennorm zou volgens het ministerie van OCW nog steeds meer dan de helft van de onderzochte scholen onvoldoende onderwijstijd realiseren

Schorsen en verwijderen

Naleving van meldingsplicht Scholen zijn verplicht een schorsing die meer dan een dag duurt en een voornemen tot verwijdering van een leerling te melden aan de inspectie (ex artikel 13 en 14 Inrichtingsbesluit WVO). De inspectie registreert deze meldingen. Op basis van de registratie is niet te controleren of scholen echt al hun schorsingen en verwijderingen melden, maar wel wordt duidelijk of scholen wel of niet melden.

Kwart scholen meldt niet In de afgelopen zeven jaar heeft 31 procent van de scholen elk jaar een of meer meldingen doorgegeven. Daarentegen heeft 27 procent in vier of meer van de afgelopen zeven jaar geen melding gedaan. Het is niet waarschijnlijk dat meer dan een kwart van de scholen nooit een leerling schorst of verwijdert. De inspectie concludeert daarom dat niet alle scholen de bepaling over de melding van schorsing en verwijdering nakomen. De inspectie zal op scholen die geen meldingen doen, nagaan of er inderdaad geen schorsingen en verwijderingen zijn of dat scholen tekortschieten in het nakomen van wettelijke verplichtingen.

Toename meldingen Het aantal meldingen is in de periode 2002-2008 toegenomen (tabel 17.2a). De voornaamste redenen voor schorsing zijn fysiek geweld tegen

medeleerlingen, storend gedrag in de les, verbaal geweld tegen personeel en medeleerlingen, intimidatie of bedreiging met fysiek geweld tegen medeleerlingen en personeel en diefstal. In 75 procent van de gevallen gaan de meldingen over jongens. Scholen voor praktijkonderwijs en vmbo-scholen zorgen verhoudingsgewijs voor de meeste meldingen.

Tabel 17.2a Aantal meldingen van schorsingen en verwijderingen 2002 t/m 2007/2008

Melding van:	2002	2003	2003/ 2004	2004/ 2005	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008
Schorsing	3.029	2.845	3.508	3.791	3.521	4.560	5.046
Verwijdering	473	426	718	761	706	791	741
Totaal	3.502	3.271	4.226	4.552	4.227	5.351	5.787
Totaal aantal vo-leerlingen	889.848	913.614	924.719	936.875	946.449	946.021	946.441

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2009

Duur van de schorsing Een leerling mag ten hoogste voor een periode van één week worden geschorst (artikel 13 Inrichtingsbesluit WVO). Vrijwel alle meldingen voldoen aan deze eis. De meeste meldingen hebben betrekking op een schorsing van twee of drie dagen.

De ouderbijdrage in het voortgezet onderwijs

Onrust over schoolkosten De invoering van regelgeving die bepaalt dat scholen voor voortgezet onderwijs het lesmateriaal aan leerlingen ter beschikking moeten stellen ('gratis schoolboeken'), leidde in de onderwijswereld tot onrust over de hoogte en de bestemming van de schoolkosten. Deze onrust drong tot de Tweede Kamer door en naar aanleiding hiervan zijn Kamervragen gesteld (bijvoorbeeld TK 2007-2008, nr. 3.071, p. 6.235-6.236).

Onderzoek inspectie De staatssecretaris van OCW heeft vervolgens de inspectie verzocht om de hoogte en de bestemming van de schoolkosten in het schooljaar 2008/2009 te onderzoeken (TK, 2008-2009, 31.325, nr 26, p. 6). De inspectie moet daarbij uitgaan van naleving van artikel 27, tweede lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Dat artikel bevat de bepalingen over de vrijwillige ouderbijdrage. Het onderzoek moet duidelijk maken of scholen voldoen aan voorschriften en afspraken.

Vrijwillige bijdrage De ouderbijdrage is een 'niet bij of krachtens de wet geregelde bijdrage'. Aan overeenkomsten tussen scholen en ouders waarin dergelijke bijdragen zijn opgenomen, kleven stringente voorwaarden. Daarom bevat artikel 27 vereisten

met betrekking tot zowel de totstandkoming van deze overeenkomst als de inhoud daarvan. Wat de totstandkoming betreft, is bepaald dat het een schriftelijke overeenkomst moet zijn, die pas na de toelating tot het onderwijs mag zijn aangegaan. Wat de inhoud betreft, bepaalt dit artikel dat aan ouders kenbaar moet zijn gemaakt dat het om een vrijwillige bijdrage gaat, waarvoor de overeenkomst niet hoeft te worden aangegaan.

Voorzieningen Ook moeten ouders ervan op de hoogte gesteld zijn dat ze na ondertekening wel verplicht zijn te betalen en dat ze er voor kunnen kiezen om alleen voor gespecificeerde voorzieningen een overeenkomst aan te gaan. Als ouders dat willen, moet de overeenkomst vermelden voor welke voorzieningen ze precies hebben gekozen. Verder moet de overeenkomst een reductie- en kwijtscheldingsregeling bevatten. Het artikel geeft ten slotte aan, dat het niet voldoen aan de bepalingen er automatisch toe leidt dat de overeenkomst van meet af aan ongeldig is. De overeenkomst wordt telkens voor de periode van één schooljaar aangegaan.

Gedragscode Naast deze verplichtingen heeft de school nog de mogelijkheid zich aan te sluiten bij de Gedragscode Schoolkosten, die de VO-raad heeft opgesteld. Deze gedragscode heeft als doel scholen en ouders meer inzicht in en helderheid over de schoolkosten in het voortgezet onderwijs te geven. De code bevat richtlijnen over de hoogte en opbouw van de schoolkosten, waaronder de ouderbijdrage.

17.3 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Onderwijstijd

Uit onderzoek in 2006/2007 bleek dat in eerste instantie 24 procent van de opleidingen niet voldeed aan de vereiste onderwijstijd. In het kader van hoor en wederhoor heeft een aantal instellingen reparatiewerkzaamheden uitgevoerd, die soms zeer omvangrijk waren. Dat leidde er toe dat uiteindelijk 16 procent van de opleidingen alsnog voldoende onderwijstijd realiseerde. Bij 8 procent van de opleidingen bleef de onderwijstijd onvoldoende.

Verscherpt toezicht onderwijstijd Naar aanleiding van dit onderzoek is in 2007/2008 verscherpt toezicht uitgeoefend om vast te stellen in hoeverre instellingen voldoen aan de eis van 850 klokuren per leerjaar. In het mbo onderzoekt de inspectie opleidingen in organieke eenheden waar risico's op een of meer terreinen gesignaleerd zijn (zie hoofdstuk 5). Het verscherpte toezicht hield in dat de onderwijstijd ook in deze opleidingen (zeventig in totaal) is onderzocht.

Verbetering zichtbaar In eerste instantie voldeed 9 procent van de opleidingen niet aan de vereiste 850 klokuren. Bij heronderzoek realiseerde 4 procent nog steeds onvoldoende uren. Deze opleidingen zijn gemeld aan de minister voor verdere actie. De overige opleidingen hadden voldoende verbeteringen aangebracht. In vergelijking met

het schooljaar 2006/2007 zijn er nu dus meer opleidingen die erin slagen voldoende onderwijstijd te realiseren. Een kleine groep slaagt daar echter nog steeds niet in.

17.4 Hoger onderwijs

Buitenlandse studenten die (een deel van) hun studie in Nederland volgen

Toename In 2007/2008 steeg het percentage buitenlandse studenten dat zich in Nederland inschreef van 6,6 naar 6,9 in vergelijking met het jaar ervoor. Het totaal aantal buitenlandse studenten bedroeg in 2008 naar schatting zeventigduizend (Nuffic, 2008). Dit aantal omvat zowel uitwisselingsstudenten als studenten die een deel van hun studie of hun volledige studie volgen aan een Nederlandse instelling. Precieze aantallen zijn niet bekend, onder meer doordat niet alle studenten in het aangewezen onderwijs geregistreerd worden. Duitse studenten zijn het meest talrijk. Ook China blijft een belangrijke leverancier van studenten. Zowel in het hbo als in het wo zijn de economische studierichtingen het meest populair onder buitenlandse studenten.

Risicofactoren Een verkennend onderzoek in 2004/2005 in het hele ho-veld (bekostigd en aangewezen, hbo en wo) heeft risicofactoren bij de werving en toelating van buitenlandse studenten in Nederland benoemd. De voornaamste risicofactoren, die de inspectie wilde onderzoeken, waren:

- ◆ Het aantal buitenlandse studenten op het totaal aantal studenten aan de instelling (minder dan 20 procent buitenlandse studenten per instelling als het een kleine instelling betrof; meer dan 20 procent buitenlandse studenten per opleiding als het een grote instelling betrof met één of enkele opleidingen waar veel buitenlandse studenten studeerden).
- ◆ Werving in voor de instelling 'nieuwe' landen (zoals Nepal en Pakistan). De Nederlandse instellingen kennen de lokale situatie en het onderwijsstelsel vaak onvoldoende om het niveau, de geschiktheid en de motivatie van kandidaat-studenten in deze landen goed te kunnen beoordelen.
- ◆ Werving via commerciële bemiddelingsbureaus. Deze bureaus worden betaald per aangeleverde student. Ze hebben er dus belang bij zoveel mogelijk studenten toe te laten en dus de lat relatief laag te leggen.
- ◆ De toelatingsprocedure. Wordt het niveau van het Engels van de kandidaat-studenten getest en zo ja: gebeurt dit op betrouwbare wijze? Wordt de authenticiteit van het diploma geverifieerd? Heeft de instelling voldoende kennis in huis om het niveau van het diploma te bepalen? Als dat niet zo is, vraagt de instelling Nuffic of een andere deskundige organisatie dan om advies?
- ◆ Klachten van studenten, meldingen van andere overheidsorganisaties (IB-Groep, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst; NVAO), meldingen van individuele burgers over 'verdwaalde buitenlanders'.

Werving Wat de werving betreft, is een aantal kleine aangewezen instellingen te werk gegaan op een wijze die de internationale reputatie van het Nederlandse onderwijs schade heeft toegebracht en een relatief kwetsbare groep studenten heeft benadeeld. De inspectie is gevallen tegengekomen waarin op websites, in folders of in presentaties aan kandidaat-studenten in ontwikkelingslanden misleidende voorlichting over de instelling, het onderwijsprogramma en de studieomgeving werd gegeven.

Geen motivatie voor studie Enkele instellingen hadden onvoldoende inzicht in de motivatie van kandidaat-studenten. Zij hebben studenten toegelaten die kennelijk vooral gemotiveerd waren een studievizum te verkrijgen, maar minder of in het geheel niet gemotiveerd om te studeren. Dergelijke 'studenten' overleggen vanuit eigen land vooropleidingdocumenten en betalen het collegegeld, maar melden zich na aankomst niet bij de onderwijsinstelling en verdwijnen vervolgens in de illegaliteit. Anderen melden zich na aankomst in Nederland wel, maar studeren vervolgens nauwelijks en verdwijnen alsnog in de illegaliteit.

Kleine groep Exacte aantallen zijn niet te achterhalen. Aangewezen instellingen zijn namelijk niet wettelijk verplicht hun studenten te registreren in het Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs (CROHO), met uitzondering van studenten die studiefinanciering krijgen. Ook het feit dat studenten veel wisselen van instelling zonder zich af te melden bij de instelling waar ze vertrekken, maakt het moeilijk precieze aantallen te bepalen. De inspectie schat dat het bij de onderzochte aangewezen instellingen in de afgelopen jaren in totaal enkele tientallen studenten betreft, vooral afkomstig uit Pakistan en Nepal. Er zijn geen aanwijzingen dat deze problemen zich buiten de onderzochte groep aangewezen instellingen op substantiële schaal voordoen. Met de instellingen zijn afspraken gemaakt over plannen tot verbeteringen en de inspectie volgt de voortgang hiervan. PAEPON, de koepelorganisatie van aangewezen instellingen, is in enkele gevallen overgegaan tot schorsen of royeren van leden.

Beoordeling ingangsniveau Deze problemen deden zich vrijwel uitsluitend voor in het aangewezen onderwijs. Toch levert in het bekostigd onderwijs de toelating van buitenlandse studenten ook af en toe de nodige hoofdbrekens op. Alle onderzochte instellingen hebben problemen bij de beoordeling van het ingangsniveau van de studenten en bij de interpretatie van wet- en regelgeving op het gebied van toelating. De inspectie heeft gemerkt dat opleidingen aanzienlijk verschillen in de nadere vooropleidingseisen die ze hanteren en de wijze waarop ze daarmee omgaan, vooral als het gaat om specifieke regels rond de vooropleiding. Deze regels zouden vereenvoudigd of in ieder geval verhelderd moeten worden.

Verschillen vrijstellingen In het verlengde hiervan constateert de inspectie dat instellingen sterk verschillen in de invulling en onderbouwing van de nominale studieduur en het geven van vrijstellingen. Zo kan het zijn dat instellingen een vierjarige opleiding terugbrengen tot drie jaar en dat ze de studieduur voor een individuele student door toekenning van EVC reduceren tot anderhalf jaar. Ook komt het vaak voor dat het niveau van het Engels van de studenten veel te wensen overliet.

Invoering gedragscode In mei 2006 heeft het veld voor hoger onderwijs de Gedragscode internationale student in het Nederlandse hoger onderwijs (hierna: gedragscode) ingevoerd. De volledige tekst van de gedragscode en een lijst van de instellingen die de gedragscode onderschrijven, zijn te vinden op www.international-study.nl. De inspectie constateert op basis van haar onderzoek bij acht instellingen met een hoog risicoprofiel dat de gedragscode een positieve rol kan vervullen bij het verbeteren van de werving en selectie. De invloed van de gedragscode blijft echter beperkt, doordat niet is voorzien in een instrumentarium voor een proactieve controle op de naleving. De Landelijke Commissie voor de begeleiding van de gedragscode heeft in 2008 onderzoek gedaan naar de toelating van studenten uit Saoedi-Arabië tot de opleiding geneeskunde op de universiteiten van Groningen en Maastricht. De inspectie is tevreden met het oordeel van de Landelijke Commissie (september 2008) inzake het respecteren van de in de gedragscode vastgelegde taaleisen.

In 2008 is onder auspiciën van de Landelijke Commissie een begin gemaakt met een evaluatie van de eerste drie jaar van de gedragscode. Het rapport over de evaluatie verschijnt in 2009.

Gebruikte literatuur

- Aalten, T. van & Smit, M. (2008). Werk zoeken in tijden van crisis. *Volkscrant* 18 november 2008.
- Adviesgroep vmbo (2008). *Ruimte gewaarborgd*. Onderzoeksrapportage aanvullende opdracht Adviesgroep vmbo. Den Haag: Adviesgroep vmbo.
- Algemene Rekenkamer (2005a). *Weer Samen Naar School. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, kamerstuk 29962, no. 1-2).
- Algemene Rekenkamer (2005b). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: SDU. (Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, kamerstuk 29961, no. 1-2).
- Andringa S. & Hacquebord, H.I. (2000). De moeilijkheidsgraad van schoolboekteksten als grondslag voor het vaststellen van tekstbegripvaardigheid. *Toegepaste Taalwetenschap in Artikelen*, 2 (64), 83-94.
- Bal, J.M. & Jonge, J.F.M. (1994). *Wie gaat er in het onderwijs werken?*; 2. Leiden: Research voor Beleid.
- Berkhout, E. & Werff, S.G. van der (2008). *Studie & werk 2008. Hbo'ers en academici van studiejaar 2005/2006 op de arbeidsmarkt*. Onderzoek in opdracht van Elsevier thema. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Black, P. & Wiliam, D. (2007). Inside the Black Box: Raising Standards Through Classroom Assessment. *Phi Delta Kappan*, 80 (2), 139-148.
- Blok, H. Otter, M.E. & Roeleveld, J. (2002). *Leerlingvolgsystemen: praktische lessen uit onderzoek*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Bosker, R.J. (2005). *De grenzen van gedifferentieerd onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit.
- Bronneman-Helmers, R. & Zeijl, E. (2008). Burgerschapsvorming in het onderwijs. In: Schnabel, P., Bijl, R. & Hart, J. de (Red.), *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- Bruggencate, G. ten (2009). *Maken schoolleiders het verschil?* Enschede: Universiteit Twente.
- CBS (2007). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2008*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- CBS (2008). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
- CBS (2009). Boeren steeds hoger opgeleid. *CBS Webmagazine 19 januari 2009*.
- Claassen, A., Hulshof, M., Kuijk, J. van, Knipping, C., Koopmans, A. & Vierke, H. (2008). *De beleidscontext van zwakpresterende basisscholen*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Cito (2009). *Peiling van de rekenvaardigheid en de taalvaardigheid in groep 4 en groep 8 in 2008*. Arnhem: Cito.
- Commissie Dijsselbloem (2008). *Parlementair onderzoek Onderwijsvernieuwingen*. 's-Gravenhage: SDU (Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007-2008, 31007, nrs 8-12).
- Commissie Leraren (2007). *Leerkracht. Advies van de Commissie Leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).

- Cooten, E.S. van, Groenewoud, M., Otterloo, S.G. van, Berndsen, F.E.M. & Ploeg, S.W. van der (2008). *Onderwijstijd en lesuitval in het voortgezet onderwijs 2007-2008*. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan beleidsonderzoek.
- Creemers, B.P.M., & Kyriakides, L. (2008). *The dynamics of educational effectiveness. A contribution to policy, practice and theory in contemporary schools*. Abingdon: Routledge.
- Daalen, M. van, Vrieze, G., Karsten, S. & Kessel, N. van (2008). *Onbevoegd lesgeven: een noodoplossing. Ervaringen van docenten en schoolleiders in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut; Nijmegen: ITS Radboud Universiteit Nijmegen.
- Dekker, B. & Krooneman, P. (2008). *Leerlingbemiddeling in het basis- en voortgezet onderwijs*. Eindrapport. Amsterdam: Regioplan.
- Eaton, J.S. & Trumbic, U. (2008). *Degree Mills: The Impact on Students and Society*. In: International Higher Education, Special Issue on Degree Mills, Fall 2008. Boston: The Boston College, Center for International Higher Education.
- Eimers, T. (2006). Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Eimers, T., Amelsvoort, J. van, Roelofs, M., & Schuit, H. (2009). *Tussenevaluatie invoering kwalificatieplicht*. Nijmegen: Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt.
- Fullan, M., Hill, P. & Crévola, C. (2006). *Breakthrough*. Thousand Oaks: Corwin Press.
- Gollin, G.D. (2008). When Criminals Control the Ministry of Education. In: *International Higher Education, Special Issue on Degree Mills, Fall 2008*. Boston: The Boston College, Center for International Higher Education.
- Greef, E.E.M. van & Rijswijk, C.M. van (2005). *Kanttekeningen bij de groei van cluster 4*. Den Haag: Landelijk Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI).
- Greef, E.E.M. van & Rijswijk, C.M. van (2006). *De groei van de deelname aan cluster 4: opvattingen over oorzaken en groeibeperkende maatregelen*. Den Haag: Landelijk Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI).
- Greef, E.E.M. de, Stoutjesdijk, R. & Selanno, V. (2006). *Het gebruik van de beredeneerde afwijking in de schooljaren 2003/2004, 2004/2005 en 2005/2006*. Den Haag: Landelijk Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI).
- Greven, L.F. & Timmerhuis, A. (2008). *Passend onderwijs. Kansen in beeld!* Sardes Speciale editie. Utrecht: Sardes.
- Grietens, H., Ghesquiere, P. & Pijl, S.J. (2006). *Toename leerlingen met gedragsproblemen in primair en voortgezet onderwijs. Een Nederlands-Vlaamse vergelijking*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, cultuur en Wetenschap (OCW).
- Grift, W. van de (2005). *Verlenging en verkorting van de kleuterperiode in het basisonderwijs*. *Basisschoolmanagement*, 18 (5), 1-10.
- Groenestijn, M. van (2007). *Rekenvaardigheid in de brugklas. Kun je daarop rekenen?* Utrecht: Hogeschool Utrecht.

- Hacquebord, H.I., Linthorst, T.R., Stellingwerf, B.P. & Zeeuw, M. de (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 (2009). *Green Paper. Naar een vernieuwingsagenda*. Den Haag: HBO-raad.
- Herweijer, L. (2008). *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
- Hilbers, G. (2006). *Leerlingenzorg in het leerwegondersteunend onderwijs en in het primair onderwijs*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Hofman, R.H., Vandenbergh, R. & Dijkstra, B.J. (2008). *BOPO Review Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. Eindrapport*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, GLON.
- Hoffmans, C.J.M., K. Kuijs & G. Spaans (2007). *Past passend onderwijs. Verkenning van de ontwikkelingen in het funderend onderwijs op het terrein van de leerlingenzorg*. Utrecht: Regieoverleg Passend onderwijs.
- Hofstee, W.K.B. (1999). *Principes van beoordeling. Methoden en ethiek van selectie, examinering en evaluatie*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Houtveen, T., & Reezigt, G.J. (2001). *Succesvol adaptief onderwijs*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Houtveen, T. (2007). *Leren lezen is te leren*. Utrecht: Hogeschool Utrecht.
- Hover, C. (2006). *Rapportage gespreksronde Groeiproblematiek Cluster 4*. Den Haag: Smets+ Hover+ adviseurs voor professionele organisaties.
- Ingrado (2008). *Verslag Thuiszittersonderzoek Ingrado 2007-2008 d.d. 1 oktober 2008*. Arnhem: Ingrado.
- Inspectie Jeugdzorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie voor de gezondheidszorg & Inspectie voor Sanctietoepassing (2007). *Veiligheid in justitiële jeugdinrichtingen. Een 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 (1999a). *Onderwijsverslag over het jaar 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (1999b). *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 (2005). *Doorgaande zorg en begeleiding*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006a). *De betrouwbaarheid van getuigschriften. Risico's rond de wettelijke bepalingen bij de afgifte van getuigschriften in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2006b). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2004/2005*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2007a). *Aandacht voor allochtone studenten in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007b). *Aansluiting voortgezet onderwijs op het basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007c). *Cluster 4. De kwaliteit van het onderwijs aan leerlingen met ernstige gedragsproblemen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007d). *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 (2007e). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs in 2005 en 2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs & NVAO (2007f). *Opleiden in de school. Kwaliteitsborging en toezicht*. Deel 1. Studie; Deel 2. Praktijk; Deel 3. Advies. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2007g). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2005/2006*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008a). *Basisvaardigheden rekenen-wiskunde. Een onderzoek naar het niveau van rekenen-wiskunde in het basisonderwijs en naar verschillen tussen scholen met lage, gemiddelde en goede reken-wiskunderesultaten*. 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). *Buitenlandse studenten in het hoger onderwijs. Risico's bij werving en toelating*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008d). *Cluster 3. De kwaliteit van het onderwijs in cluster 3*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008e). *Gewoon anders in Almere. De kwaliteit van het onderwijs voor rugzakleerlingen in een experimentele setting*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008f). *De kwaliteit van reboundvoorzieningen in het voortgezet onderwijs. Bevindingen uit het inspectietoezicht in 2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008g). *De kwaliteit van zorg en begeleiding in het basisonderwijs. Leerlingen met een lwoo-indicatie in Amsterdam, Rotterdam en Almere*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008h). *Monitor Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008i). *Regionale analyse. Een analyse van het Amsterdamse basisonderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008j). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2006/2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008k). *Voortijdig schoolverlaten. Verbeteringen in de verzuimketen, in het onderwijs en bij gemeenten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2008l). *Wachlijsten in het speciaal basisonderwijs. Peildatum 1 oktober 2007*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2008m). *Wachlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Peildatum 16 januari 2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009a). *Examenverslag 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009b). *De kwaliteit van het onderwijs in het noorden van Nederland. Basisonderwijs en voortgezet onderwijs in Groningen, Fryslân en Drenthe*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009c). *Macrorapportage Integraal Toezicht REC's*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009d). *OPDC's nader bekeken. Een verkennend onderzoek naar de orthopedagogisch-didactische centra en hun rol binnen samenwerkingsverbanden*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009e). *Het taalonderwijs op taalzwakke en taalsterke scholen. Een onderzoek naar de kenmerken van het taalonderwijs op basisscholen met lage en met hoge taalresultaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009f). *Onderwijstijd in het voortgezet onderwijs. Resultaten van inspectieonderzoek naar het schooljaar 2007/2008*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2009g). *School, maak het verschil!* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- JOB (2008). *JOB monitor 2008. Onderzoeksresultaten ODIN-5*. Amsterdam: Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB).
- Jonge, J.F.M. de & Muijnck, J.A. de (2002). *Waarom leraren de sector verlaten. Onderzoek naar de uitstroom uit het primair en voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: EIM, Onderzoek voor Bedrijf en Beleid.
- Karsten, S., Schooten, E. van, & Blok, H. (2008). *Achterblijven in Amsterdam? Verslag van het onderzoek naar leerlingen met een vmbo+lwoo en praktijkonderwijsverwijzing*. Amsterdam: SCO- Kohnstamm Instituut.
- Kessel, N. van & Sikkes, R. (2007). *'De Goede naam van de school' vier jaar later. Tweede agressie- en geweldsenquête onder onderwijspersoneel*. Metingen 2003-2007 vergeleken. Nijmegen: ITS; Utrecht: Aob.
- Koopman, P., Derriks, M. & Voncken, E. (2007). *PrO-Loopbanen. Een verkennende studie naar de onderwijsloopbanen van jongeren met een beschikking praktijkonderwijs en de invloeden daarop*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kraan, B. van der & Lomwel, G. van (2006). *Notitie Ontwikkelingen deelname Speciaal Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- Kraemer, J.-M., Schoot, F. van der & Van Rijn (2009). *Balans van het reken- en wiskundeonderwijs aan het einde van het speciaal onderwijs. Uitkomsten van de vierde peiling*. Arnhem: Cito, 2009.
- Kroesbergen, E. & Sontag, L. (2008). Ruzzakleerling niet beter af in 'gewone' klas. *Didaktief*, 38 (30), 8-14.
- Kwant, D.A. (2007). *Op de rails. Eindverslag van het eerste projectjaar*. Utrecht: WEC-raad.
- Kwant, D.A. (2008). *Ze leren weer. De herstart van thuiszitters. Eindverslag van het derde projectjaar HERSTART*. Utrecht: WEC-raad.

- Kyriakides, L., Creemers, B.P.M., & Antoniou, P. (2009). Teacher behaviour and student outcomes. Suggestions for research on teacher training and professional development. *Teaching and Teacher Education*, 25 (1), 12-23.
- Landelijke Commissie voor de begeleiding van de Gedragscode Internationale Student (2008). *Oordeel inzake het eigen onderzoek naar de werving en selectie van en het onderwijs aan studenten Geneeskunde uit Saoedi-Arabië door de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit Maastricht*. Utrecht, 17 september 2008.
- Lange, M. de & Dronkers, J. (2007a). *Groeide de ongelijkwaardigheid van het eindexamen tussen scholen verder in 2005? Discrepancies tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs: 2005 versus 1997-2004*. Paper voor de Onderwijsresearchdagen 2007 in Groningen, 6-8 juni 2007.
- Lange, M. de & Dronkers, J. (2007b). *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen? Discrepancies tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*. EUI working paper 2007/3.
- Langen, A. van & Vierke, H. (2009). *Wat bepaalt de keuze voor een natuurprofiel? De invloed van de leerling, de school, de ouders en de peergroup*. Onderzoek in opdracht van het Platform bèta techniek. Nijmegen: ITS.
- Ledoux, G., Karsten, S., Breedvelt, I., Emmelot, Y. & Heim, M. (2007). *Vernieuwing van zorgstructuren in het primair en voortgezet onderwijs. Een analytische evaluatie van de herijking van het zorgbeleid*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ledoux, G., Blok, H. & Boogaard, M. (2009). *Opbrengstgericht werken. Over de waarde van meetgestuurd onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- LPBO (2007). *Beroep: onderwijsondersteuner*. Utrecht: Landelijk Platform Beroepen in het Onderwijs (LPBO).
- Luijten, M.C.G. & Bal, J.M. (1995). *Wie gaat er in het onderwijs werken?: 3*. Leiden: Research voor Beleid.
- Mee, T. van der (2008). Bedrijfstop koopt valse diploma's. *Algemeen Dagblad* 19 augustus 2008.
- Meelissen, M.R.M. & Drent, M. (2008). *TIMSS-2007 Nederland. Trends in leerprestaties in exacte vakken in het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente, Vakgroep Onderwijsorganisatie en -management.
- Mombarg, R. (2007). *Hulp op maat voor leerlingen met leerproblemen in het vmbo: een effectstudie*. Utrecht: Agiel. (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen)
- Mooij, T., Wit, W. de & Polman, H. (2008). *Sociale veiligheid in het Voortgezet (Speciaal) Onderwijs 2006-2008*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Ledoux, G., Veen, I. van der, Oud, W., Daalen, M. van & Roeleveld, J. (2008). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2006/2007*. Nijmegen: ITS Radboud Universiteit Nijmegen; Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Gonzalez, E.J. & Chrostowski, S.J. (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., Martin, M.O. & Foy, F. (2007). *TIMSS 2007 International Mathematics Report. Mathematics and Science Study at the Fourth and Eight Grades*. Chestnut Hill (MA): TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College.
- Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Kennedy, A.M. & Foy, F. (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.
- Nuffic (2008). *Internationalisering in het onderwijs in Nederland, 2007*. Den Haag: Nuffic.
- NVAO (2008). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO).
- OCW (2003). *Nota Werken in het onderwijs 2002*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- OCW (2007a). *Actieplan LeerKracht van Nederland. Beleidsreactie op het advies van de Commissie leraren*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW)
- OCW (2007b). *Nota Werken in het onderwijs 2006*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2007c). *Scholen voor morgen. Samen op weg naar duurzame kwaliteit in het primair onderwijs*. [Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs]. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008a). *Aanval op de schooluitval. Uitvoeren en doorzetten*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008b). *Beleidsagenda Lerarenopleidingen 2005-2008*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008c). *Beleidsreactie op Examenverslag 2007-2008*. [Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, BE/Stelsel/88365, 19 december 2008]. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008d). *Kennis in Kaart*. Den Haag, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- OCW (2008e). *Kerncijfers 2003-2007. Onderwijs Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008f). *Krachtig meesterschap. Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008g). *Kwaliteitsagenda Voortgezet Onderwijs. Tekenend voor Kwaliteit. Afspraken voor een beter voortgezet onderwijs 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008h). *Nota Werken in het onderwijs 2009*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2008i). *Tweede voortgangsrapportage Passend Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2009a). *Cijfers 2007-2008 Voortijdig Schoolverlaten. Brief aan de Tweede Kamer*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).

- OCW (2009b). *De VSV atlas: Voortijdig schoolverlaten op de kaart. Totaaloverzicht Nederland, schooljaar 2005-2006 en 2006-2007*. 1ste editie. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OCW (2009c). *Veldrapportage Passend Onderwijs*. Kamerstuk 2008-2009, 31497, nr. 9. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).
- OECD (2007a). *Programme for International Student Assessment. PISA 2006. Science Competencies for Tomorrow's World*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OECD (2007b). *Thematic review of Tertiary Education. Country Note. The Netherlands*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- OECD (2008). *Education at a Glance 2008*. OECD Indicators. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Onderbouw-VO (2008). *Blijvend in beweging. Monitor onderbouw 2005-2008. Vier jaar onderbouwontwikkeling. Rapportage over de ontwikkelingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs*. Zwolle: Onderbouw-VO.
- Onderwijsraad (2006). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008a). *Onderwijs en maatschappelijke verwachtingen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008b). *Opbrengstgerichtheid en wegwerken van tekorten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2008c). *Richtpunten bij onderwijsagenda's*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2009). *Stand van educatief Nederland 2009*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Oomens, M., Aarsen, E. van, Eck, P. van & Kieft, M. (2008). *Opbrengstgericht werken door scholen primair en voortgezet onderwijs*. Utrecht: Oberon.
- Orr, D., Schnitzer, K. & Frackmann, E. (2008). *Social and Economic Conditions of Studentlife in Europe. Final Report*. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co.
- Raad voor de Jaarverslaggeving (2008). *Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving voor grote en middelgrote rechtspersonen*. Deventer: Kluwer.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2009). *Kleur bekennen. Advies over de noodzaak van culturele diversiteit in het groene onderwijs en op de groene arbeidsmarkt*. Utrecht: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Radstake, H. & Leeman, Y. (2008). Begeleiden van gesprekken in de klas over problemen met etnisch gemengd samenleven. *Pedagogiek*, 28 (3), 171-189.
- Rekers-Mombarg, L.T.M. & Harms, G.J. (2007). *Met en twee maten? De discrepantie tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen VO van allochtone leerlingen*. Groningen: GION.
- ROA (2007). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2006*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- ROA (2008). *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2007*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Roede, E., Karsten, S. & Leeman, Y. mmv Boogaard, M., Radstake, H. & Veen, A. (2007). *Een kwestie van perspectief? Etniciteit en cultuur in conflicten op scholen voor basis en voortgezet onderwijs*. Den Haag: NICIS Institute.

- Roeleveld, J. & Veen, I. van der (2007). *Kleuterverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten. Pedagogische Studiën*, 84, 448-462.
- Rutz, S. & Wienke, D. (2008). Afstemming nodig in Zorg- en adviesteams. Jeugdgezondheidszorg kan meer bijdragen aan ZAT. *JeugdCo*, (3), 24-32.
- Sanders, P.F. & Werf, M.P.C. van der (2008). *Advisering over examinering: een stand van zaken. Een analyse van tien jaar adviezen van de Onderwijsraad over examinering in het voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs*. Arnhem: Research Center voor Examinering en Certificering (Cito).
- Scheerens, J., & Bosker, R.J. (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Elsevier Science Publishers.
- Schoot, F. van der (2008). *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*. Arnhem: Cito.
- Schuitema, J., Dam, G. ten, & Veugelers, W. (2008). Teaching strategies for moral education: a review. *Journal of Curriculum Studies*, 40 (1), 69-89.
- Severiens, S., Wolff, R. & Rezai, S. (2006). *Diversiteit in leergemeenschappen. Een onderzoek naar stimulerende factoren in de leeromgeving van allochtone studenten*. Utrecht: ECHO.
- Smeets, E., Veen, I. van der, Derriks, M. & Roeleveld, J. (2007). *Zorgleerlingen en leerlingenzorg op de basisschool*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E.F.L. & Rispens, J. (2008). *Op zoek naar passend onderwijs. Overzichtsstudie van de samenhang tussen regulier en speciaal (basis)onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Sontag, L. (red.), Steensel, R. van, Wolput, B. van, Leseman, P., Kroesbergen, E. & Ven, S. van der (2007). *De werking van de Leerling Gebonden Financiering in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs*. Tilburg: Instituut voor Arbeidsvraagstukken (IVA).
- Sontag, L., Fuhr, S. von der & Mariën, H. (2008). *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2006-2007*. Tilburg: Instituut voor Arbeidsvraagstukken (IVA).
- Steeg, M. van der, Elk, R. van & Webbink, D. (2008). *Did the 2006 Covenant Program Reduce School Dropout in the Netherlands?* Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).
- Steenhoven, P. van der & Veen, D. van (2006). *LCOJ-Monitor 2005. Leerlingenzorg en zorgadviesrems in het onderwijs*. Utrecht: Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (LCOJ).
- Steenhoven, P. van der & Veen, D. van (2008). *NJi-monitor Reboundvoorzieningen voortgezet onderwijs 2007*. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut (NJI).
- Steenkamp, F., Dobber, L. & Janssen, M. (2008). *Keuzegids hoger voltijd onderwijs 2009*. Leiden: HOP/ CHOICE.
- Steenkamp, F., Timmers, T. & Schilt, J. van (2008). *Jaarrapport nationale studentenenquête 2007*. Leiden: CHOICE.
- Steenkamp, F., Timmers, T., Schilt, J. van, Heim, M. & Goede, M. de (2008). *Tien jaar patronen en trends in 'student satisfaction' in Nederland. Een analyse van oordelen uit de Keuzegidsenquête en de Nationale Studenten Enquête 1996-2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW).

- TK (2007/2008). Beleidsreactie op examenverslag 2007-2008. (Brief Kenmerk: BVE/Stelsel/88365). *Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2007/2008*, 27451, nr. 99.
- TK (2008/2009). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2008/2009, 31700 VII, nr. 2.
- Turkenburg, M. (2008). *De school bestuurd. Schoolbesturen over goed bestuur en de maatschappelijke opdracht van de school*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Tweede Fase Adviespunt (2008). *De Vernieuwde Tweede Fase: organiseerbaar, werkbaar, studeerbaar? Vervolgverslag van de 'Vernieuwde Tweede Fase, de start in cijfers'*. Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.
- Vaatstra, H.F. & Jacob-Takken, K.H.M. (2000). *Na(ar) de lerarenopleiding. Onderwijsmonitor 1999*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
- Veen, D. van & Steenhoven, P. van der (2007). *LCOJ-Monitor 2006. Leerlingenzorg en Zorg- en adviesteams in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Veen, D. van, Bogaart, P. van den, Huizenga, P., Krol, R. van der & Wienke, D. (2008). *LCOJ-Monitor 2007. Leerlingenzorg en Zorg- en adviesteams in het onderwijs*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Veen, D. van, Steenhoven, P. van der & Kuijvenhoven, T. (2007). *Reboundvoorzieningen Voortgezet Onderwijs. Onderzoeksbevindingen en analyse van programma's*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.
- Vernooy, K. (2008). *Omgaan met verschillen nader bekeken. Wat werkt?* (geraadpleegd op 17/03/2009 via www.onderwijsmaakjesamen.nl)
- Visscher, A.J. & Coe, R. (2003). *School Performance Feedback Systems: Conceptualisation, Analysis, and Reflection. School Effectiveness and School Improvement*, 14(3): 321-349.
- Vossensteyn, H. & Westerheijden, D.F. (2008). Bachelor & master: een nieuw élan in het Nederlands hoger onderwijs? *THEMA. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs & Management*, 12 (5), 17-25.
- Vreeburg, B.A.N.M. (2007). *Leerresultaten en risicogestuurd toezicht in het voortgezet onderwijs. Validiteit en betrouwbaarheid van kengetallen voor de bepaling van het verschil tussen schoolexamen en centraal examen*. Paper ten behoeve van de Onderwijsresearchdagen in Groningen, 6-8 juni 2007.
- Westhof, G. (2008). Dé vmbo'er bestaat niet. *Didaktief*, 38 (1/2), 10-11.
- WRR (2003). *Waarden, normen en de last van het gedrag*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2009). *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (WRR).

Afkortingen

aoc	agrarisch opleidingscentrum
BaMa	Bachelor Masterstructuur
bao	basisonderwijs
bbl	beroepsbegeleidende leerweg
bol	beroepsopleidende leerweg
bpv	beroepspraktijkvorming
BRIN	Basisregistratie instellingen
bsa	bindend studieadvies
bve	beroeps- en volwasseneneducatie
CE	Centraal Examen
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
cspe	centraal schriftelijk en praktisch examen
Cvl	Commissie voor de Indicatiestelling
EVC	Erkennen Verworven Competenties
G4	de vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht
hao	hoger agrarisch onderwijs
havo	hoger algemeen voortgezet onderwijs
hbo	hoger beroepsonderwijs
ho	hoger onderwijs
IB-Groep	Informatie Beheer Groep
ict	informatie- en communicatietechnologie
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
JOB	Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs
KCE	Kwaliteitscentrum Examens (inmiddels opgegaan in de Inspectie van het Onderwijs)
KIGO	Kennis en Innovatie Groen Onderwijs (tot 2009: RIGO)
KNAW	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
Lio	leraar in opleiding
LNV	Ministerie van Landbouw Natuur en Visserij
lwoo	leerwegondersteunend onderwijs
mavo	middelbaar algemeen voortgezet 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 voor het basisonderwijs
PIRLS	Progress in International Reading Literacy Study
PISA	Programme for International Student Assessment
PrO	School voor Praktijkonderwijs
rec	regionaal expertisecentrum
RIGO	Regeling Innovatie Groen Onderwijs (m.i.v. 2008 nieuwe regeling: KIGO: Kennis en Innovatie Groen Onderwijs)
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
roc	regionaal opleidingscentrum
sbo	speciaal basisonderwijs
so	speciaal onderwijs
svo	speciaal voortgezet onderwijs
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
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	voortgezet speciaal onderwijs
vsv	voortijdig schoolverlaten
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
WI	Wet Inburgering
WIO	Nota Werken in het Onderwijs
WMO	Wet medezeggenschap onderwijs
wo	wetenschappelijk onderwijs
WOT	Wet op het onderwijstoezicht
WPO	Wet op het primair onderwijs
WSNS	Weer Samen Naar School
WVO	Wet op het voortgezet onderwijs

Trefwoorden

Aanbod, leerstofaanbod

32, 38, 39, 40, 41, 43, 51, 70, 82, 88, 171, 172, 199, 212, 214, 234

Aangepast arrangement

61, 62, 212

Aangewezen onderwijs

124, 125, 127, 130, 131, 132, 330, 331

Accreditatie

124, 125, 127, 129, 130, 131, 132, 157, 158

Achterstanden (taal, rekenen)

11, 13, 14, 26, 36, 39, 42, 49, 78, 194, 202, 205, 206, 207, 228, 235, 237

Afstandsonderwijs

166, 167, 168, 169, 170, 174

Afstemming van het onderwijs

13, 17, 86, 199, 214

Afstroom

65, 74, 282

Agrarisch onderwijs

156, 157, 158

Allochtone leerlingen

133, 197, 198, 205, 243, 246, 271, 286, 293, 294

Allochtone studenten

124, 126, 132, 133, 134, 135, 148, 156

Aoc

106, 108, 111, 112, 113, 119, 148, 150, 153, 154, 155, 156, 161, 271

Arbeidsmarkt, arbeidsmarktpositie

17, 24, 73, 74, 77, 131, 138, 139, 152, 156, 157, 186, 215, 216, 218

Autisme spectrum stoornis (ass)

97

B3-scholen

178, 179, 180, 181, 182

Bachelor-masterstelsel (bachelor, master)

25, 125, 127, 129, 130, 131, 133, 138, 142, 145, 157, 158, 281, 282, 283, 285

Basisarrangement

32, 34, 35, 36, 37, 61, 62

Basisberoepsgerichte leerweg

18, 60, 61, 64, 65, 66, 68, 79, 81, 203, 206, 240, 242, 243, 245, 249, 250, 256

Basisvaardigheden

10, 19, 20, 23, 34, 60, 78, 194, 195, 197, 201, 202, 203, 207, 219, 220, 303

Begeleidingsplan

89, 90

Beroepsbegeleidende leerweg (bbl)

119, 153, 262, 263, 268, 269

Beroepskolom

149, 160, 161

Beroepsopleidende leerweg (bol)

119, 148, 153, 260, 262, 263, 285

Besturen/bevoegd gezag

10, 11, 16, 17, 18, 20, 22, 23, 24, 26, 32, 35, 37, 42, 60, 62, 63, 67, 77, 79, 91, 92, 95, 106, 166, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 215, 218, 229, 230, 240, 241, 247, 255, 256, 291, 302, 303, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 316, 317, 318, 319, 322, 324

Bestuurlijk natraject

32, 38

Bestuurlijk vermogen

104, 106, 107, 108, 109

Bindend studieadvies (bsa)

124, 126, 136, 137, 138, 220, 284

Bovenbouw

12, 14, 19, 59, 60, 64, 66, 70, 73, 74, 82,
151, 168, 218, 324, 325, 326

***Burgerschap, burgerschapsopdracht,
burgerschapsonderwijs***

25, 60, 290, 291, 298, 299, 300, 301, 302,
303, 304, 305

Centraal examen

11, 17, 18, 59, 64, 66, 67, 68, 79, 148, 151,
179, 183, 186, 187, 188, 189, 206, 240,
241, 242, 243, 244, 245, 246, 249, 256

***Centraal schriftelijk en praktisch
examen (cspe)***

18, 60, 79, 240, 249, 250, 252, 256

Cluster 1

95, 98, 99, 100

Cluster 2

86, 87, 88, 89, 90, 91, 96, 97, 98, 99, 100

Cluster 3

86, 87, 88, 89, 91, 96, 98, 99, 100

Cluster 4

86, 87, 88, 89, 91, 95, 96, 97, 98, 99, 100,
232

***Commissie voor de Indicatiestelling
(Cvi)***

90, 91, 98

***Competentiegericht (onderwijs,
opleidingen)***

104, 111, 112, 113, 114, 148, 149, 155,
156, 160, 236

Dagscholen

166, 168, 169, 171, 174

Denominatie

36, 39

Didactisch handelen

21, 22, 37, 46, 51, 53, 59, 70, 72, 82, 88,
90, 194, 199, 201, 212

Diploma mills

126, 141, 142, 143

Diplomaregister

125, 126, 143, 144

Diplomarendement

124, 134, 283

Discriminatie

115, 292, 297, 298, 299

Doorstroom

66, 74, 78, 119, 133, 134

Educatie

13, 26, 33, 49, 104, 105, 110, 117, 118,
312

Eindtermgericht

104, 111, 112, 113, 148, 155, 156

Examencommissie

18, 124, 126, 136, 137, 140, 141, 240, 241,
245, 252, 253, 254, 255, 256, 257

Exameninstellingen

111, 112, 178, 179, 183, 184, 186, 188,
189, 190, 241, 262, 269

Examenlicentie

104, 111, 113, 114

Extremisme

115, 290, 293, 294, 297, 298

Financieel toezicht

308, 309, 317

Fraude

68, 144, 254

Fysiek geweld

290, 291, 292, 297, 327

G4

61, 62, 64

Gemengde/theoretische leerweg

61, 64, 65, 66, 67, 148, 150, 187, 188,
189, 190, 195, 203, 205, 242, 243

Groen onderwijs

148, 149, 152, 156, 159, 312

Handelingsplan

13, 14, 41, 42, 78, 80, 86, 88, 89, 90, 105,
119, 225, 226, 227, 228, 230, 231, 234,
236, 237, 323

Havo

12, 16, 17, 21, 22, 59, 60, 61, 64, 65, 66,
67, 68, 71, 73, 74, 75, 76, 78, 79, 133,
184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 194,
195, 203, 204, 205, 211, 216, 221, 229,
234, 237, 242, 243, 245, 246, 247, 261,
262, 263, 264, 265, 266, 274, 275, 276,
277, 291, 292, 294, 295, 296, 298, 300,
301, 305, 322, 325, 326, 327

Hbo-instelling

282, 315

Hbo-opleiding

124, 125, 126, 127, 129, 130, 133, 135,
138, 139, 282, 284

Herstart

12, 225, 226, 232, 233, 234, 237, 278

Honours, honoursprogramma

129, 139

Huisvesting

169, 229, 230, 309, 314, 315, 316, 319

Inburgering

105, 117, 118, 121, 314

Indicatie, herindicatie

12, 14, 16, 39, 41, 86, 89, 90, 91, 93, 94,
95, 96, 97, 100, 105, 119, 158, 186, 202,
203, 213, 227, 228, 232, 234, 235, 311

Indicatiestelling

86, 87, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 98

Instroom

24, 64, 100, 124, 126, 132, 133, 135, 136,
210, 218, 219, 220, 225, 226, 233, 235,
270, 285

Instructie

15, 32, 33, 39, 40, 44, 46, 52, 54, 65, 69,
71, 73, 168, 171, 175, 212, 214, 217, 249

Integraal toezicht

86, 90, 91, 92, 95

Intensief toezicht (geïntensiveerd toezicht)

24, 38, 42, 88, 189

Jaarrekening

308, 310, 312, 315, 318

Jaarverslag

20, 70, 105, 106, 115, 120, 121, 316

Justitiële jeugdinrichting

87, 101

Kaderberoepsgerichte leerweg

24, 61, 64, 65, 66, 67, 78, 148, 150, 194,
195, 202, 203, 205, 229, 242, 243, 245,
262

KCE

112, 113, 114, 155

Ketenaanpak, ketenpartners

11, 26, 77, 161, 272, 273, 279

Kinderopvang

49

Klachtenbehandeling, klacht, klachtenregeling

105, 115, 116, 117, 121, 137, 297, 298, 330

Kleine basisscholen

31, 33, 34, 44

Kwaliteitsagenda

72, 195, 210, 219, 221

Kwaliteitszorg

19, 20, 21, 32, 33, 37, 38, 39, 40, 42, 43,
44, 45, 46, 47, 52, 53, 59, 62, 63, 65, 69,
70, 71, 86, 88, 92, 115, 116, 120, 125, 127,
135, 137, 166, 170, 171, 172, 173, 174,
194, 199, 201, 221, 245, 246, 247

Landbouw, landbouwsector

113, 127, 128, 140, 149, 153, 158, 159,
282, 283

Leerlingenzorg

10, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 26, 33,
34, 38, 41, 46, 47, 59, 60, 65, 70, 88, 166,
171, 182, 184, 194, 199, 201, 225, 227,
235, 273

Leerlinggebonden budget

41, 86, 89, 90, 105, 119, 226, 234, 323

Leerlinggewicht, gewicht

36, 195, 196, 197, 242

Leerplichtwet

178, 179, 180, 181, 182, 183, 281

Leerwegondersteuning

12, 14, 41, 64, 225, 226, 227, 237

Leraren

11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 33,
38, 40, 44, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 59,
60, 63, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78,
79, 80, 81, 82, 86, 88, 89, 90, 125, 166,
167, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175,
178, 181, 189, 194, 197, 199, 201, 205,
206, 207, 210, 211, 212, 213, 214, 215,
216, 217, 218, 219, 220, 221, 227, 229,
230, 234, 240, 241, 247, 248, 249, 252,
256, 275, 277, 280, 291, 293, 299

Lerarenopleiding

18, 125, 210, 218, 219, 221

Lerarentekort

210

Liquiditeit

308, 311, 312, 313, 314, 315, 316

Loveboys

293, 294

Lwoo

12, 14, 21, 24, 105, 119, 203, 224, 225,
227, 228, 235, 236, 237, 262, 263, 264,
265, 266, 275, 276, 286

Master

25, 125, 127, 129, 142, 145, 157, 285

Naleving

22, 34, 60, 93, 95, 126, 140, 180, 181,
211, 252, 309, 310, 322, 323, 324, 325,
326, 327, 328, 332

Niet bekostigd onderwijs

17, 120, 179, 182, 187, 188, 189, 256

Niveau 1

110, 152, 154, 260, 261, 262, 268, 270,
271, 285

Niveau 2

110, 119, 152, 154, 261, 262, 268, 269,
270, 271, 272

Niveau 3

110, 152, 154, 262, 269, 270, 271

Niveau 4

110, 148, 152, 154, 262, 263, 269, 270,
271, 285

NTC (Nederlandse taal en cultuur)

164, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 173,
174

NVAO

125, 127, 129, 130, 131, 136, 137, 330

Onbevoegde leraren

181, 210, 215, 218

Onderbevoegde leraren

216

Onderbouw voortgezet onderwijs

203

Onderwijsondersteunend personeel

210, 216

Onderwijstijd

10, 21, 22, 23, 26, 32, 39, 51, 52, 53, 59, 65, 70, 71, 72, 82, 88, 90, 105, 119, 121, 166, 170, 171, 173, 174, 199, 201, 205, 212, 216, 217, 218, 230, 234, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 329

Ontwikkelingsperspectief

33, 41, 42, 54, 227

Op de Rails

225, 226, 231, 232, 233, 234, 237

Opbrengsten

15, 17, 19, 21, 23, 25, 32, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 59, 60, 62, 64, 65, 69, 70, 75, 82, 88, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 120, 121, 148, 149, 150, 152, 173, 175, 196, 199, 212, 213, 244, 245

Opbrengstgericht werken

10, 19, 20, 23, 26, 33, 46, 48

Opdc (orthopedagogisch-didactisch centrum)

12, 23, 62, 78, 225, 228, 229, 230, 231

Opstroom

65, 136, 282

Organieke eenheden

10, 104, 106, 108, 110, 329

Ouderbijdrage

323, 328, 329

Pabo

210, 211, 216, 218, 219, 220, 221

Particuliere scholen

178, 179, 182, 183, 186, 189, 190

Passend onderwijs

11, 16, 17, 92, 226

PPON

196, 197

Praktijkonderwijs (pro)

12, 16, 22, 41, 59, 60, 61, 72, 73, 77, 78, 87, 97, 105, 119, 194, 202, 203, 226, 235, 262, 274, 275, 276, 291, 293, 296, 297, 298, 318, 322, 325, 326, 327, 328

Profielen

59, 75, 76

Psychisch geweld

115, 297

Reboundvoorziening

14, 78, 225, 226, 230, 231, 234, 237, 274, 278, 279

Regionaal expertisecentrum

86, 90, 91, 92, 93, 94, 97

Rendement

10, 19, 24, 25, 26, 64, 65, 66, 109, 110, 124, 126, 129, 134, 135, 136, 149, 210, 218, 260, 261, 281, 283, 284, 285

Rentabiliteit

308, 311, 312, 313, 314, 315, 316

RIGO (Regeling Innovaties Groen Onderwijs)

149, 156, 159, 160

Risicoanalyse

34, 104, 106, 107, 108, 110, 118, 121

Roc

105, 106, 108, 112, 117, 118, 119, 148, 153, 154, 155, 271, 273, 284, 308, 309, 313, 314, 315

Rugzak(leerling)

11, 12, 13, 15, 41, 42, 72, 86, 87, 89, 92, 93, 95, 96, 97, 105, 119, 226, 235, 236

Rutte-regeling

118, 183

Samenwerkingsverband

78, 99, 225, 226, 228, 229, 230, 231, 232, 309

Scholen in het buitenland

166, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175

Schoolexamen

17, 59, 60, 64, 66, 67, 68, 71, 72, 75, 79, 80, 81, 82, 148, 151, 179, 183, 186, 188, 189, 190, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 256

Schoolgroep

36, 37, 197, 198, 199

Schoolklimaat

52, 71, 86, 88, 272

Schoolsoort

21, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 78, 95, 96, 194, 202, 203, 205, 242, 243, 262, 263, 264, 265, 266, 267, 274, 275, 295, 296, 326

Schorsen en verwijderen

322, 323, 327, 328

Seksueel misbruik

115, 292, 297

Seksuele intimidatie

115, 297

Sociale veiligheid

34, 43, 45, 52, 53, 60, 71, 82, 230, 290, 291, 293, 294, 295

Solvabiliteit

308, 311, 312, 314, 315, 316

Speciaal basisonderwijs (sbo)

11, 12, 13, 15, 16, 21, 23, 32, 34, 38, 41, 42, 43, 44, 48, 50, 53, 87, 97, 194, 197, 227, 290, 291, 294, 295, 298, 301, 309, 313

Speciaal onderwijs (so)

11, 12, 13, 14, 15, 16, 19, 23, 72, 86, 87, 89, 91, 92, 93, 95, 97, 98, 100, 225, 232, 233, 234, 237, 262, 274, 275, 276, 277, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 298, 299, 301, 312

Specifieke onderwijsbehoeften

32, 41, 50, 51, 175, 226, 227

Spijbelen

25, 233, 234, 260, 261, 274, 275, 276, 277, 278, 286, 287

Staatsexamen

181

Startkwalificatie

24, 118, 153, 154, 237, 260, 261, 263, 268, 269, 270, 271, 272, 273, 274, 285, 286

Sterke basisschool

33, 45, 46

Switchen, switchgedrag

124, 126, 134, 136, 158, 281, 284

Techniekonderwijs

33, 49, 50, 127, 128, 140, 153, 154, 217, 269, 282, 283

Tevredenheid

107, 108, 129, 135, 139, 158, 293

Thuiszitters

100, 232, 233

Toegankelijkheid

105, 116, 118, 125, 132

Trajectbegeleiding

109

Tweede fase

59, 60, 75, 76, 79, 129

Uitstroomperspectief

41, 227

Uitval

10, 24, 25, 26, 70, 71, 82, 105, 110, 119, 121, 124, 125, 133, 134, 135, 148, 150, 152, 158, 173, 210, 218, 235, 236, 260, 263, 264, 265, 266, 267, 270, 272, 273, 274, 275, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 285, 286, 287, 323, 327

Universiteit

127, 129, 136, 137, 138, 158, 283, 309, 316, 332

Vakinstelling

106, 108, 111, 113, 119, 153, 154, 155, 271, 308, 309, 314, 315

Vavo (voortgezet algemeen volwassenenonderwijs)

118, 178, 183, 184, 185, 186, 262

Verlenging kleuterperiode

12, 15, 33, 48, 49

Verschil schoolexamen-centraal examen

17, 60, 79, 183, 185, 189, 240, 242, 243, 245, 246, 256

Vertraging

12, 25, 66, 132, 137, 148, 151, 172, 281, 283, 284

Vertrouwensinspecteurs

115, 297, 298

Verzuim

25, 71, 82, 105, 119, 121, 185, 261, 279, 280, 281, 286, 323

Vmbo

12, 17, 18, 21, 22, 24, 59, 60, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 105, 119, 148, 149, 150, 151, 152, 160, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 194, 195, 202, 203, 204, 205, 216, 225, 226, 227, 228, 229, 232, 234, 235, 237, 240, 242, 243, 245, 246, 247, 249, 250, 256, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 274, 275, 276, 277, 285, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 300, 301, 305, 322, 325, 326, 327, 328

Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

33, 49

Voortgezet speciaal onderwijs (vso)

12, 13, 15, 16, 72, 86, 87, 91, 92, 93, 95, 97, 98, 100, 262, 274, 275, 291, 293, 295, 296, 298, 299

Voortijdig schoolverlaten

16, 59, 60, 74, 105, 118, 119, 121, 148, 153, 260, 261, 263, 264, 266, 267, 268, 271, 272, 273, 274, 275, 278, 279, 285, 286

Vwo

12, 16, 17, 22, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 68, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 133, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 194, 195, 203, 204, 205, 211, 216, 220, 221, 234, 237, 240, 242, 243, 244, 245, 246, 247, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 274, 275, 276, 277, 291, 292, 294, 295, 296, 298, 300, 301, 305, 322, 325, 326, 327

Wachtlijst

87, 97, 100

Weerstandsvermogen

24, 308, 311, 312, 313, 317, 318, 319

Wet inburgering (WI)

117

(zeer) Zwakke scholen

10, 20, 23, 24, 26, 30, 32, 35, 36, 37, 39, 43, 47, 50, 59, 60, 62, 63, 79, 173, 198, 199, 201, 210, 212, 214, 215, 260, 267, 286, 308, 319

Zorg en begeleiding

32, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 52, 69, 71, 98, 172, 178, 182, 212, 214, 227, 228, 236, 273

Zorgleerlingen

11, 12, 14, 15, 16, 44, 47, 50, 52, 54, 63, 71, 95, 105, 119, 175, 178, 182, 226, 229, 235

Colofon

Publicatie	Inspectie van het Onderwijs
Projectbureau	Brenda Boon (projectmedewerker) Leon Henkens (portefeuillehouder) Ineke van Kampen (wetenschappelijk medewerker) Gerry Reezigt (projectleider) Machteld Swanborn (coördinator data-analyse)

Communicatie	Melanie Cramer-Mulder Daisy Hombergen Jan-Willem Swane
---------------------	--

Documentatie	Evelien Evenhuis
---------------------	------------------

Data-analyse	Maarten Balvers Wietske Idema Kim Lincklaen Arriëns Elma Rohde Wilfried Ruiter Margriet van der Sluis
---------------------	--

Vormgeving	Blik grafisch ontwerp, Utrecht
-------------------	--------------------------------

Fotografie Met dank aan	Sijmen Hendriks, Utrecht O.R.S. Lek en Linge, Culemborg R.K. Basisschool de Achtbaan, Soest Universiteit Utrecht, Utrecht Via Nova College, Utrecht Voorschool Klim Op, Cumulus Welzijn, Utrecht
-----------------------------------	---

Drukwerk	Den Haag media groep, Rijswijk
-----------------	--------------------------------

Tekstredactie	Petra Hakvoort
----------------------	----------------

Redactie

Jan-Willem Baten	Suzan Klaver	Jan Rijkers
Nico Bollen	Anja Knuver	Els de Ruijter
Vic van den Broek-d'Obrenan	Mineke Laman	Kees Santbergen
Gerard Bukkems	Anneke Lassing-Van Midden	Marieke Simonse-Bakker
Bert Bulder	Jan Willem Maijvis	Gea Stellema
Bep Corporaal	Roy Melchert	Chris Triemstra
Anne Bert Dijkstra	Wim Oehlen	Trees Veldman
Dré van Dongen	Annalie Osinga	Jos Verkroost
Ben de Goei	Gonda Pisters	Bruno Vreeburg
Vera Gombert	Piet van de Pol	Bert de Vries
Els de Greef	Hans de Pooter	Obe de Vries
Wim van de Griff	Hans Riel	Geertje van der Wal
Marian Hulshof	Wilfred Roelink	Ingrid Wijgh
Eline van Hunen	Rob Roozenburg	Inge de Wolf
Sietske IJtsma		
Frans Janssens		
Joukje Jurjens		

Groene Instellingen in 2007 LNV

Agrarische opleidingscentra (vmbo-groen, lwoo-groen, bol-groen, bbl-groen)	12
Vo-scholengemeenschappen (groene afdeling)	37
Regionale opleidingscentra (groene afdeling)	1
Hoger beroepsonderwijs	6
Wetenschappelijk onderwijs	1

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008

Personeelsleden in fte's x 1.000 in 2007 LNV

Agrarische opleidingscentra (aoc's) voor vo en mbo	5,39
--	------

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008

Aantal leerlingen/ studenten x 1.000 in 2007 LNV

Vmbo groen	20,3
Lwoo groen	15,0
Mbo groen	26,3
Hoger beroepsonderwijs	7,9
Wetenschappelijk onderwijs	4,7

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2008

Bestellen

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51 onder vermelding van het ISB-nummer 978-90-8503-190-1 of Postbus 51-nummer 22BR2009B009

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 © 2009, Inspectie van het Onderwijs, Nederland



Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730
3500 GS Utrecht
T (030) 669 06 00
E info@owinsp.nl

Deze publicatie is ook te vinden op www.onderwijsinspectie.nl.

