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 mr. drs. C. Kervezee

Utrecht, april 2006

De staat van het ONDERWIJS

Onderwijsverslag 2004/2005

Inspectie van het Onderwijs

1

De staat van het onderwijs

Pagina 10 – 27

2

Technisch lezen

Pagina 30 – 47

3

Zorg en begeleiding

Pagina 48 – 75

4

Veiligheid

Pagina 76 – 107

5

Voortijdig school-verlaten, spijbelen en schoolverzuim

Pagina 108 – 129

6

Sociale cohesie

Pagina 130 – 155

7

Bèta en techniek in het onderwijs

Pagina 156 – 183

8

Onderwijspersoneel

Pagina 184 – 205

9

Nieuwe vormen van leren

Pagina 206 – 225

10

Doorlopende leerlijnen in het onderwijs

Pagina 226 – 249

11

De staat van het primair onderwijs

Pagina 252 – 293

12

De staat van het voortgezet onderwijs

Pagina 294 – 349

13

De staat van het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

Pagina 350 – 379

14

De staat van het hoger onderwijs

Pagina 380 – 417

Literatuurlijst

Pagina 418 – 439

Trefwoordenlijst

Pagina 440 – 447

Leeswijzer voor de staat van het landbouwonderwijs

Het landbouwonderwijs (groene onderwijs) valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

De Inspectie van het Onderwijs houdt toezicht op de 12 agrarische opleidingscentra (aoc's), waar het vmbo- en het mbo-onderwijs wordt gegeven en 39 vmbo-afdelingen landbouw en natuurlijke omgeving van scholengemeenschappen. Het onderwijs van de 12 aoc's wordt gegeven op 75 vmbo-locaties en op 65 mbo-locaties. Verder houdt de inspectie toezicht op de twee Innovatie en praktijkcentra (ipc), waar onderwijs wordt verzorgd met behulp van kostbare materialen: dieren, machines, dan wel specialistische kennis. Het hoger agrarisch onderwijs wordt verzorgd door 6 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 12, 13 en 14 wordt in een afzonderlijke paragraaf respectievelijk de kwaliteit van het 'groene' vmbo, mbo en hoger onderwijs behandeld. Gegevens over aantallen leerlingen, deelnemers en studenten zijn opgenomen in de overzichten aan het begin van deze hoofdstukken.

1 De staat van het onderwijs

1 De staat van het onderwijs

Anno 2005. Wie anno 2005 naar het onderwijs kijkt, ziet goede scholen, gemotiveerde en professionele leerkrachten en gemiddeld goed presterende leerlingen en studenten.

Wie anno 2005 naar het onderwijs kijkt, ziet ook hardnekkige en netelige problemen zoals een groeiende groep leerlingen die zonder diploma het onderwijs verlaat, een te groot aantal zwak lezende leerlingen, agressie op scholen en met name in het voortgezet onderwijs een snel vergrijzend lerarenkorps.

Kenniseconomie. Zowel nationale als internationale ontwikkelingen leggen een grote druk op het Nederlandse onderwijs. De globalisering van de economie en de daarmee verbonden toenemende concurrentie vanuit met name Oost-Europa, Azië en Zuid-Amerika vragen om een intensievere kenniseconomie in ons land. Dat laat het onderwijs niet onberoerd.

Multiculturele samenleving. Nationaal gezien draagt het onderwijs alle sporen van de multiculturele samenleving. De daaruit voortvloeiende spanningen en problemen zijn in de scholen elke dag merkbaar en voelbaar. Behalve met een multicultureel leerlingenbestand hebben scholen ook te maken met multimediaal georiënteerde leerlingen. Die vragen om een andere didactiek, om nieuwe vormen van leren.

Toezicht op zelfevaluaties. Tegelijkertijd wordt steeds duidelijker dat scholen meer ruimte nodig hebben om antwoorden te kunnen geven op de nieuwe uitdagingen. De al decennia gaande zijnde ontwikkeling naar meer autonomie voor scholen en eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, wordt thans extra gevoed door nieuwe culturele en economische uitdagingen.

Benchmarking. Het moge duidelijk zijn dat nieuwe vormen van besturen ook vragen om nieuwe vormen van toezicht. En dat zal weer leiden tot een andere verhouding tussen de onderwijsinstellingen en de Inspectie van het Onderwijs. Autonome scholen zullen meer zelf hun kwaliteit gaan meten en bewaken: onder andere door zelfevaluatie. Dat zal niet kunnen zonder vormen van benchmarking en op toetsing gebaseerde onderlinge vergelijking. Het is de wettelijke taak van de Inspectie van het Onderwijs te waken over de kwaliteit van het onderwijs in Nederland en ook toezicht te houden op de kwaliteit van de zelfevaluaties van onderwijsinstellingen. Het beoordelen van de kwaliteit van de opleidingen in het hoger onderwijs is belegd bij de NVAO.

Meer autonomie. In zijn rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening' wees de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) er in november 2004 op dat scholen en professionals meer ruimte gegeven moet worden om hun verantwoordelijkheid voor wat zij leveren, waar te maken. Dit moet gebeuren in samenspraak met belangrijke partijen in hun omgeving. Scholen zouden meer mogelijkheden moeten krijgen om als team van professionals, en samen met de eigen kring van leerlingen, ouders, werkgevers en anderen tot invulling van het onderwijs te komen. Alleen zo kunnen voldoende vernieuwingsimpulsen en diversiteit ontstaan om aan de nieuwe uitdagingen het hoofd te bieden. De overheid zou deze diversiteit met minder regels vooraf en met sober en selectief toezicht achteraf tegemoet moeten treden.

Intern toezicht. De minister van OCW heeft uitgaande van de visie van het kabinet in de nota 'Andere Overheid', het gedachtegoed van onder meer de WRR, voor het onderwijs verwoord in de beleidsnotitie 'Governance'. In deze beleidsnotitie schetst de minister de ontwikkelingslijn die haar met de aansturing van het toezicht op de scholen voor ogen staat. Centraal in de benadering staan twee begrippen: onafhankelijk intern toezicht en horizontale verantwoording. Het onafhankelijk intern toezicht impliceert een scheiding tussen het bestuur en het toezicht, bijvoorbeeld in de vorm van een raad van toezicht. Horizontale verantwoording beoogt de belanghebbenden bij het onderwijs zoals leerlingen, ouders en werkgevers nauwer bij de doelen en beoordelingen van de prestaties van de scholen te betrekken. Tegelijk wordt nagedacht over de noodzakelijke versobering van wetten en regels waar scholen aan moeten voldoen.

Extern toezicht. Het externe toezicht door de inspectie completeert dit stelsel. Door risicogericht toezicht bewaakt de inspectie dat de scholen hun verantwoordelijkheid nemen om basiskwaliteit te leveren, dat wil zeggen zaken waaraan in elke onderwijssituatie voldaan moet worden. Daarnaast zal de inspectie, door maatwerk in het toezicht, instellingen meer ruimte bieden voor autonomie en diversiteit.

Zelfverantwoordelijkheid. De ontwikkeling naar meer zelfverantwoordelijkheid van scholen is er niet een die vanuit het niets opkomt. De concretisering die het afgelopen jaar is voorgesteld, stelt echter preciezere eisen aan het interne toezicht en aan de dialoog met de omgeving, waaraan de scholen de komende jaren volop werk zullen hebben.

Prestaties als kernelement. In de grotere autonomie past dat scholen tonen waartoe zij jongeren gebracht hebben en hoe zij dat gedaan hebben, met andere woorden welke onderwijsprestaties zij geleverd hebben. Onderwijs-

prestaties zullen het centrale punt worden waarop scholen beoordeeld gaan worden. Ook in het advies Doortastend Onderwijstoezicht dat de Onderwijsraad in februari 2006 uitbracht, nemen goed vergelijkbare prestaties, waarover niet onderhandeld kan worden, een belangrijke plaats in.

Welke prestaties heeft ons onderwijs in het afgelopen jaar geleverd? We kijken hiervoor eerst naar de stelselprestaties, en daarna naar die van afzonderlijke scholen.

Verschillende opbrengsten. Opbrengsten van het onderwijsproces vormen een voor de hand liggende onderwijsprestatie. Nederland heeft zich verbonden aan de zogenaamde Lissabon-doelstellingen om de opbrengsten van het onderwijs te verhogen om aldus een vooraanstaande rol te kunnen blijven spelen in de kenniseconomie. Nu bestaan opbrengsten van scholen niet alleen uit diploma's of kennis. Zij hebben ook op andere terreinen toegevoegde waarde voor de leerlingen en daarmee voor de maatschappij. Zo spelen zij een belangrijke rol bij het aanleren van sociale vaardigheden en bij de vorming van jonge mensen tot verantwoordelijke burgers die actief in de democratie participeren. En samen met anderen hebben ook scholen een taak in het werken aan integratie en samenhang in de multiculturele samenleving. Scholen moeten niet alleen kennis en sociale vaardigheden aanbieden, zij moeten met hun leerlingen ook werken aan leerhouding, ondernemingszin en actief burgerschap.

Prestaties. De prestaties van het Nederlandse onderwijs voldoen op bepaalde punten – zoals de kwaliteit van het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces en het schoolklimaat – aan hoge eisen, ook in internationaal opzicht, en zijn in alle sectoren het afgelopen jaar stabiel gebleven.

Op 88 procent van de basisscholen liggen de resultaten op of boven het niveau dat op grond van de kenmerken van hun leerlingenpopulatie verwacht mag worden. Meer dan 90 procent van de scholen maakt voor taal, lezen en rekenen gebruik van methoden die dekkend zijn voor de kerndoelen. Ongeveer de helft van de basisscholen slaagt erin om het onderwijs af te stemmen op verschillen tussen leerlingen. Net als vorig jaar beschikt meer dan 70 procent van de basisscholen over een goed functionerend systeem van zorg en begeleiding. Op bijna de helft van de basisscholen voldoet de kwaliteitszorg.

De kwaliteit van de scholen in het voortgezet onderwijs is in de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005 ongeveer op hetzelfde niveau gebleven. Over alle onderzoeken heen bezien, is bij 83 procent van de scholen het oordeel 'voldoende' uitgesproken over de opbrengsten van de school (rendement en examenresultaten). De aspecten zorg en begeleiding, onderwijsleerproces en leerstofaanbod zijn nog vaker als voldoende beoordeeld.

De kwaliteitszorg wordt evenals vorig jaar op tweederde van de scholen voldoende beoordeeld. De kwaliteit van het leerstofaanbod voldoet bij 95 procent van de scholen.

Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve) is van stabiele kwaliteit en vertoont zelfs een lichte verbetering. Zo daalt het aantal zwakke opleidingen. De toegankelijkheid tot het mbo neemt opvallend toe, waarbij wel het voortijdig schoolverlaten onder allochtone deelnemers relatief hoog is. Verder laten instellingen die een duidelijke verbinding leggen tussen hun normale aansturing en de sturing op kwaliteit, interessante vorderingen in de kwaliteitszorg zien. Bij de beroepspraktijkvorming is de organisatie en de begeleiding door de opleiding verbeterd.

Ook blijkt er sprake te zijn van een toename van 5,5 en 3 procent in het aantal studenten in respectievelijk wetenschappelijk onderwijs en hoger beroepsonderwijs wat in lijn is met één van de doelstellingen van Lissabon, namelijk een grotere deelname aan dat hoger onderwijs.

Veel uitvallers. Dit positieve nieuws mag ons echter de ogen niet doen sluiten voor enkele hardnekkige en ernstige problemen die opgelost moeten worden. Zo is nog altijd het aantal jongeren dat zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt komt, erg groot. Veel voortijdig schoolverlaters hebben werk gevonden, maar hun positie op de arbeidsmarkt blijft op termijn zwak. Bij het vaststellen van dit aantal jongeren zijn de afgelopen jaren diverse definities en procedures gebruikt. Zo blijkt bijvoorbeeld uit gegevens van het CBS over 2004 dat circa 180.000 jongeren tussen 15 en 22 jaar die van school af zijn, geen opleiding op vwo-, havo- of mbo-niveau 2 hebben afgerond. Zij hebben geen 'startkwalificatie' voor de arbeidsmarkt. Deze groep van 15- tot 22-jarigen verandert uiteraard elk jaar van samenstelling. Er gaan jongeren af en er komen jongeren bij. Blijkens gegevens die gebaseerd zijn op informatie van de Regionale Meld- en Coördinatiefuncties van de Nederlandse gemeenten zijn er in 2004 64.000 nieuwe schoolverlaters bijgekomen. De ervaring leert dat sommige van deze schoolverlaters in een later stadium weer terug naar school gaan. Met de invoering van het onderwijsnummer kunnen uitvallers beter opgespoord worden. Daarmee kan ook een einde gemaakt worden aan het gebruik van verschillende definities en procedures om uitvallers op te sporen. Dat is belangrijk voor dit zorgwekkende probleem.

Uitval in het hoger onderwijs. Ook het hoger onderwijs kent veel uitval: de totale ongediplomeerde uitstroom in het hoger onderwijs tussen 2001 en 2004 is ruim 25 procent. Daarbij valt bovendien op dat de ongediplomeerde uitval onder allochtone studenten bijna tweemaal zo hoog is als onder autochtone studenten. De uitval is tussen 2001 en 2004 voor autochtonen ongeveer gelijk gebleven, de uitval onder allochtonen is zo'n 5 procentpunten gedaald.

Doorlopende leerlijn onvoldoende. Het voortijdig verlaten van het onderwijs is in veel gevallen een persoonlijk drama, maar levert de maatschappij ook in financieel opzicht zeer omvangrijke verliezen op, zowel in gederfde inkomsten, als in extra kosten die moeten worden gemaakt om de gevolgen het hoofd te bieden. Op dit punt slaagt het stelsel er onvoldoende in een doorlopende leerlijn te realiseren. Dit heeft verder ook gevolgen voor de bijdrage die geleverd wordt aan integratie en samenhang in de samenleving. Bijna een kwart van de voortijdige schoolverlaters is van allochtone herkomst. Met een geringere kans op werk, toch het middel bij uitstek om deel uit te maken van de samenleving, lopen zij grote kansen daarvan uitgesloten te worden.

Zwakke leesprestaties en kwaliteit leesonderwijs. De basis voor dit voortijdig schoolverlaten wordt bij veel leerlingen al in een vroeg stadium gelegd. Een kwart van de leerlingen verlaat het basisonderwijs met een vaardigheid in technisch lezen op het niveau van groep 6. De problemen zijn vaak al begonnen bij de start in het basisonderwijs. Op ongeveer de helft van de scholen zijn er leerlingen die al aan het eind van groep 3 tot de zwakke lezers behoren. Gegevens van de inspectie zelf, maar ook uit wetenschappelijk onderzoek, maken duidelijk dat zwakke prestaties van leerlingen bij het leren lezen vooral te maken hebben met de kwaliteit van het leesonderwijs (zie ook hoofdstuk 2 in dit verslag over de staat van het onderwijs). Bij technisch lezen zijn er maar geringe verschillen in de prestaties van leerlingen uit verschillende sociaal-economische en etnische groepen. In een maatschappij die zo talig is als de onze, lopen ze daarmee een achterstand op die in het verdere verloop van hun opleiding vrijwel niet meer in te halen is.

Lezen in het voortgezet onderwijs. Dat blijkt wel uit het feit dat ongeveer een kwart van de leerlingen in de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerwegen van het vmbo niet in staat is om zelfstandig schoolboeken te lezen die speciaal voor hen gemaakt zijn. Ook zijn belemmeringen die jongeren ondervinden bij praktijkplaatsen tijdens, en arbeidsplaatsen na het beroepsonderwijs voor een belangrijk deel op taalproblemen terug te voeren. Dit geldt voor veel deelnemers van allochtone herkomst, waarbij ons helaas ook signalen bereiken dat hier regelmatig ontoelaatbare uitsluiting plaatsvindt. Maar ook voor veel autochtone leerlingen presteert ons onderwijsbestel, beginnend in het basisonderwijs, onvoldoende in het leren beheersen van de Nederlandse taal.

Betere voorbereiding nieuwe onderwijsvormen nodig. Opbrengsten moeten gerealiseerd worden door middel van een zorgvuldig en doelmatig onderwijsleerproces. Leerlingen, ook de zwakkere, moeten zich hierin gesteund

en erkend weten en hierdoor plezier in het leren krijgen. Dat draagt eraan bij dat leerlingen het onderwijs minder snel voortijdig verlaten, maar ook dat ze, na afloop van het initiële onderwijs, eerder geneigd zullen zijn zich te blijven scholen. Kennis heeft immers maar een beperkte levensduur. Gedurende de veertig jaar dat iemand deelneemt aan het arbeidsproces zal hij of zij voortdurend de kennis en vaardigheden moeten blijven ontwikkelen om bij te blijven. Om die reden heeft Nederland zich ook verbonden aan de doelstelling van Lissabon dat in 2010 ongeveer 20 procent van de 25- tot 64-jarigen aan scholings- en trainingsactiviteiten deelneemt. Dat zal men waarschijnlijk eerder doen naarmate men positiever terugkijkt op het onderwijs dat men daarvóór genoten heeft.

Onderwijsproces aantrekkelijker maken. Het onderwijsproces bij de scholen is overwegend voldoende zorgvuldig. Niettemin moeten we ook bij deze prestatie kanttekeningen maken. Om te beginnen kan het onderwijs kennelijk niet voorkomen dat een substantieel aantal leerlingen voortijdig uitvalt. Bovendien blijkt dat ruim de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs geen positief oordeel heeft over de lessen. Een kwart vindt ze zelfs saai en vervelend. Verder vertonen veel leerlingen niet de leergierige houding die belangrijk is voor een leven lang leren. Hoe gaan de scholen om met toptalent? Houden de scholen de leerlingen wel geboeid? Is er niet teveel sprake van een calculerende leerling die tevreden is met een zesje? Leerlingen worden onvoldoende uitgedaagd. Zo is er met hoge cijfers geen compensatie meer mogelijk bij eindexamenresultaten en hoge studieresultaten worden niet beloond met een beurs. Het blijven leningen. Wil het onderwijs bijdragen aan de doelstellingen om de uitval te verminderen en de participatie op latere leeftijd te verhogen, dan is het van groot belang dat scholen het onderwijsproces aantrekkelijker maken voor onze jongeren. De inspectie zal hier volgend jaar onderzoek naar gaan opzetten.

Zoeken naar nieuwe mogelijkheden. Opvallend veel scholen zijn momenteel aan het zoeken naar nieuwe mogelijkheden om leerlingen uit te dagen en te stimuleren. Zij willen voortijdig schoolverlaten een halt toeroepen. Daartoe proberen zij de motivatie van leerlingen te verhogen door lessen aantrekkelijker en eigentijdser te maken, door leerstof meer in praktijkgerichte en levensechte contexten te plaatsen en ook door jongeren meer eigen keuzemogelijkheden en meer eigen verantwoordelijkheid te geven voor het leerproces. Scholen zijn op zoek naar nieuwe manieren om het beste uit elke leerling te halen en elke leerling zo hoog mogelijk op te leiden. Dit gebeurt op zeer uiteenlopende manieren. Het gebruik van ict biedt belangrijke mogelijkheden om aan te sluiten bij de manier waarop jongeren thans leren en communiceren. Gemeenschappelijk kenmerk van de benaderingen is dat

ze erop gericht zijn leerlingen een meer actieve leerhouding aan de dag te laten leggen. Deze ondernemende houding zou niet alleen in de initiële opleiding zelf positieve effecten moeten hebben, maar ook in het latere leven.

Evidence based. De meningen over de vernieuwingen zijn, zowel in als buiten het onderwijs, sterk verdeeld en dit leidt tot soms felle disputen. Sommigen zien er alle heil in, terwijl anderen doemscenario's schetsen over de ondergang van Nederland als kennisland. Niettemin is het een goede zaak dat scholen zich als autonome professionele organisaties afvragen of de nieuwe onderwijsvormen voldoende gebaseerd zijn op aangetoonde effecten (z.g. 'evidence based') en geen nadelige gevolgen hebben voor zwakke leerlingen. Het is van belang dat zij onderwijsvormen creëren die maximaal aansluiten bij maatschappelijke eisen en bij de leerlingen van deze tijd. Wel kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de zorgvuldigheid van de voorbereiding en invoering.

Systematisch volgen van leerlingen. Niet altijd is bijvoorbeeld duidelijk of de nieuwe onderwijsvorm voldoende rekening houdt met alle leerlingen van de school, met name ook de zwakkere. Ook zijn zelfstandigheid en verantwoordelijkheid voor het eigen leerproces niet hetzelfde als aan het eigen lot overlaten van onderwijsdeelnemers. Leerlingen die moeite hebben met de grote zelfstandigheid, moeten actief door de school gevolgd en begeleid worden om te voorkomen dat ze achterstanden oplopen en dat de opbrengsten voor zowel de leerling als de school achterblijven bij wat mogelijk zou zijn. Het is hoe dan ook van belang om in een onderwijskundige omgeving die minder strak gestructureerd is dan het klassenverband, meer aandacht te schenken aan het systematisch volgen van de vorderingen van de leerlingen.

Zorgvuldige invoering. Belangrijk is ook dat het invoeringsproces zorgvuldig plaatsvindt. Zeker als de verandering vrij drastisch is, is het noodzakelijk dat de randvoorwaarden goed in orde zijn en dat ook het personeel consistent is in zijn aanpak en ook zelf goed is voorbereid. Onder de randvoorwaarden valt met name de zorgvuldigheid tegenover de eerste generaties leerlingen bij wie de vernieuwingen ingevoerd worden. Verder dient ook in experimentele situaties voldaan te worden aan wettelijke vereisten waarmee rechten van deelnemers beschermd worden, met name op het gebied van de onderwijstijd, de leerdoelen en de toetsing. De inspectie zal het proces van onderwijsvernieuwing de komende jaren volgen om goed zicht te houden op de effecten.

Problemen eerder signaleren en beter samenwerken. Zorg is een belangrijke voorwaarde voor het leveren en verbeteren van opbrengsten, maar zorg is zelf ook een prestatie van de school. Het aantal leerlingen met problemen neemt gestaag toe. Tussen 2000 en 2004 is het aantal leerlingen in het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs toegenomen van 108.800 in 2000 naar 120.400 in 2004, een stijging van bijna 11 procent.

Samenwerking bij leerlingen die extra zorg behoeven. De deelname aan het praktijkonderwijs groeide tussen 2002 en 2004 met 16 procent, waaruit blijkt dat ook de ernst van de problematiek van deze leerlingen toeneemt. Dat stelt steeds hogere eisen aan de voorziening van zorg door de school zelf, maar ook aan het vermogen van de school actief relaties te onderhouden met anderen. Die anderen moeten allereerst de ouders zijn. Zij zijn immers verantwoordelijk voor hun kinderen en datgene wat zij aan kinderen meegeven is een belangrijker succesfactor dan de school, zo blijkt uit onderzoek. Waar ouders steun nodig hebben om die belangrijke rol te vervullen, is een goede samenwerking nodig met andere actoren in het veld van de jeugdhulpverlening. Onderzoek van de inspectie, samen met de inspecties Jeugdzorg, Gezondheidszorg, Openbare Orde en Veiligheid en inmiddels ook de inspectie Werk en Inkomen, in het kader van het integraal toezicht jeugdzaken, laat het belang zien van vroegsignalering, sluitende ketens en de wil en macht om interventies door te zetten. Juist op het grensvlak van de voorzieningen vallen vaak de hiaten.

Verbeteringen mogelijk. Ook op de scholen zelf zijn echter nog vele verbeteringen mogelijk. Dat begint al met het vroeg signaleren van de zorgbehoefte en het toespitsen van de begeleiding op die behoefte bij zwakke leerlingen. In het basisonderwijs is dit al jaren bij veel scholen de achilleshiel van de kwaliteit van het onderwijs. In het voortgezet onderwijs kan geconstateerd worden dat het signaleren, analyseren en diagnosticeren van leer- en gedragsproblemen redelijk goed gaat, maar dat sprake is van een zekere 'handelingsverlegenheid': Leraren weten niet goed hoe zij de analyses en adviezen van deskundigen moeten omzetten in een doeltreffend handelingsrepertoire.

Vorig jaar is al vastgesteld dat dit signaleren bij een vijfde van de scholen voor speciaal basisonderwijs onvoldoende plaatsvindt en dat bij een zelfde aantal de zorg onvoldoende planmatig plaatsvond. Bovendien ging men niet na wat de effecten van de zorg waren.

Bij het (voortgezet) speciaal onderwijs is de situatie nog ongunstiger. Hier

is in bijna de helft van de gevallen sprake van onvoldoende systematische begeleiding tijdens de schoolloopbaan. Ook de begeleiding bij specifieke onderwijsbehoeften schiet op veel plaatsen tekort.

Zorg voor leerlingen gaat verder. Zorg voor leerlingen strekt zich echter verder uit dan hulp bij heel speciale behoeften. Het gaat erom dat ook leerlingen zonder grote problemen nauwgezet gevolgd worden in hun vorderingen en in de wijze waarop zij zich handhaven in het onderwijs. Vervolgens moeten ook aangepaste maatregelen worden genomen. Dat betekent dus het onderkennen van leerproblemen en het ook daadwerkelijk aanbieden van doeltreffend onderwijsaanbod om daaraan tegemoet te komen. Het betekent ook (in samenwerking met de leerplichtambtenaar) een actief beleid tegen het spijbelen, of ander gedrag dat de eigen of andermans vorderingen op school in de weg staat. Voorts betekent dit het creëren van een veilige leeromgeving.

Sleutelrol leraren. Prestaties van de scholen worden geleverd door het personeel, en met name door de leraren. Van deze leraren wordt veel gevraagd. De vernieuwingen in het onderwijs en het vinden van aansluiting bij jongeren van nu moeten door hen gedragen worden. Zij spelen een sleutelrol bij de opvang en begeleiding van kwetsbare jongeren. Zij moeten beschikken over voldoende (vak)kennis en vaardigheden om ervoor te zorgen dat zij de leerlingen de vereiste vaardigheden bijbrengen om maatschappelijk goed te kunnen functioneren. Zij moeten bovenal inspiratie overdragen en het plezier in leren.

Geïnspireerde leraren. Tegelijkertijd krijgen scholen in het publieke debat veel over zich heen in vaak ongenuanceerde discussies over het vmbo, het studiehuis en de ontoereikende rekenvaardigheid van pabo-studenten. De meeste leraren zijn enthousiast met hun vak bezig. Zij hebben niet voor niets voor het onderwijs gekozen. Leraren hebben behoefte aan meer ruimte om in hun vak te investeren. Goed onderwijs komt van een team geïnspireerde leraren die hun vak verstaan.

Centrale rol onderwijspersoneel. Juist door hun centrale rol in het hele proces, is de kwaliteit van het onderwijspersoneel belangrijk. Een duidelijke bedreiging voor het onderwijs, zowel kwalitatief als kwantitatief, vormt de toenemende vergrijzing van het onderwijspersoneel en de tekortschietende belangstelling bij de lerarenopleidingen voor dit beroep. In het basisonderwijs is het aantal leraren van boven de vijftig de afgelopen vier jaar opgelopen

van 26 naar 32 procent. In het voortgezet onderwijs steeg dat zelfs van 19 naar 42 procent. De vergrijzing leidt tot een eenzijdiger lerarenbestand waarin de impulsen van jonge, nieuwe leerkrachten verminderen. Gelijktijdig levert het een snelle braindrain op als het oudere personeel massaal in vrij korte tijd vertrekt. Dit is de paradox: hoogwaardig onderwijs behoeft zowel ervaring van 'oude rotten' in het vak als de dynamiek en jeugdige cultuur van jongere docenten. Ervaren onderwijsgevenden hebben meer oog voor de specifieke behoeften van leerlingen, bieden meer gevarieerde werkvormen aan en zijn beter in staat om leerlingen te activeren en te motiveren, terwijl juist van jonge leraren impulsen verwacht kunnen worden voor de vernieuwing van het onderwijs.

Voldoende vervanging beschikbaar? Het is onzeker of er voldoende vervanging voor uitstromende leraren beschikbaar is. De instroom in de lerarenopleidingen is weliswaar gestegen in de afgelopen vier jaar (voor basisonderwijs van 8.800 naar 9.350 en voor voortgezet onderwijs van 4.900 naar 5.700). Dit is echter met name in het voortgezet onderwijs onvoldoende om aan de vervangingsvraag te kunnen voldoen. Precieze voorspellingen over arbeidsmarktontwikkelingen zijn altijd moeilijk te doen, maar de recente verwachting voor 2010 is een tekort van maximaal anderhalf procent in het basisonderwijs en maximaal tien procent in het voortgezet onderwijs, met opvallende verschillen tussen de regio's. En met name in dat voortgezet onderwijs doet zich nog extra het probleem voor dat dit niet gelijkmatig over vakken is verdeeld. In de economische, exacte en beroepsgerichte vakken zijn de verwachte tekorten het grootst.

Verantwoording en verbetering. Autonomie van scholen bij de invulling van hun prestaties brengt met zich mee dat ze zich ten opzichte van hun omgeving en van de overheid transparant verantwoorden over het geleverde. In de dialoog die daarover wordt gevoerd, zal de school moeten vaststellen op welke punten verbeteringen nodig zijn. Vervolgens zal zij die verbeteringen moeten uitvoeren. Momenteel zijn in de meeste scholen nog slechts verspreide onderdelen van deze systematiek operationeel. Met name de heldere verantwoording over wat de school aan onderwijs geleverd heeft tegenover degenen die daar belang bij hebben, moet nog verder ontwikkeld worden. Waar de kwaliteitszorg nu nog vaak een sterk intern gerichte activiteit is, zal deze veel actiever naar buiten gericht moeten worden. Scholen moeten zich opener en interactiever tegenover hun omgeving gaan opstellen.

Samenwerking. De inspectie zal bij deze verantwoordelijkheid aansluiten met enige vernieuwingen in het toezicht. Zo hebben vorig jaar voorbereidingen plaatsgevonden van samenwerking tussen de Auditdienst, Cfi en de inspectie, en in goede afstemming met de Informatie Beheer Groep. Het resultaat hiervan is dat in 2006 een begin gemaakt wordt met de uitvoering van geïntegreerd toezicht. Dat wil zeggen met een eenmalige bevraging, gezamenlijke analyses van de risico's en waar nodig onderzoek. Ook willen de toezichthouders de resultaten van de analyses zodanig teruggeven dat de diverse prestaties van scholen ook voor henzelf beter vergelijkbaar worden. Daarmee kunnen scholen in hun externe verantwoording hun voordeel doen.

Kwaliteitszorg. De feitelijke ontwikkeling van deze zorg voor kwaliteit is nog sterk afhankelijk van de onderwijssectoren waarin scholen opereren. Het hoger onderwijs en de bve-sector kennen al langer een grote mate van autonomie en zijn ook al enige tijd bezig met de ontwikkeling van kwaliteitszorg. In het primair en voortgezet onderwijs is die situatie nieuwer en dus nog minder ver tot ontplooiing gekomen. Daarbij spelen ook andere zaken dan alleen de ontwikkelingsfase een rol. Instellingen voor hoger onderwijs en in de bve-sector (en sommige in het voortgezet onderwijs) hebben meestal een grote schaal en een complexe structuur. Bovendien kennen zij een aanzienlijk globalere regelgeving door de overheid. Dit stelt hogere eisen aan het sturend vermogen en aan de informatievoorziening rond het presteren van de instelling of onderdelen daarvan, dan bij een kleine basisschool het geval is. De eisen die wij stellen aan de kwaliteitszorg bij bve-instellingen zijn dan ook zwaarder dan die bij het basisonderwijs of voortgezet onderwijs.

Schaalvergroting. De ontwikkelingen in het basisonderwijs gaan echter snel. Al een aantal jaren is daar sprake van een schaalvergroting. Die schaalvergroting leidt niet tot grote scholen, maar tot grote bestuurlijke clusters met soms tientallen scholen. Het aantal eenpitters neemt in hoog tempo af. In 2005 viel nog minder dan tien procent van de ruim zevenduizend scholen onder een eenpitsbestuur. Veertig procent viel onder een bestuur met twee tot tien scholen en bij de helft was dat tien of meer. Er zijn zelfs al enkele besturen met meer dan zestig scholen. Dergelijke grote besturen komen voor vergelijkbare besturingsvraagstukken te staan als het management van bijvoorbeeld roc's. Dit stelt hogere eisen aan de bestuurlijke structuur en aan de kwaliteitszorg. Sommige besturen opereren al volgens een raad-van-toezichtmodel met een bovenschools management in de rol van professioneel bestuur.

Kwaliteitszorg en verantwoording. De vraagstukken rond sturing en controle op de kwaliteit van de prestaties van deze scholen komen daarmee ook op een ander niveau te liggen. Momenteel is de kwaliteitszorg in het basisonderwijs, naar de maatstaven die daarvoor worden aangelegd, redelijk. Er ontbreekt echter meestal nog een integraal en samenhangend systeem dat ook gericht is op verantwoording. Gerichte sturing door het bestuur, dat behoefte heeft om voortdurend op de hoogte te blijven van de kwaliteitsontwikkelingen zodat tijdig ingrijpen mogelijk is, moet ertoe leiden dat daarin verbetering komt. Actieve gerichtheid op de belanghebbenden in de omgeving, in het kader van horizontale verantwoording, kan dat verder versterken. Juist dat is van groot belang in een situatie waarin het voor leerlingen en ouders niet goed mogelijk is van 'leverancier' te wisselen.

Zelfregulering bij zwakke scholen. Terwijl we hiervoor beschreven hebben welke prestaties het onderwijsbestel als geheel levert, kunnen we ook kijken naar hoe de afzonderlijke scholen het doen.

Ook zonder een stelsel van governance, dienen leiding en bestuur zicht te hebben op het presteren van hun scholen en, bij tekortschieten, maatregelen te nemen ter verbetering. Onder de huidige omstandigheden zou het kwaliteitszorgsysteem de informatie moeten verschaffen om dat vast te stellen en zouden maatregelen genomen moeten worden om de problemen op te lossen. Wanneer er in toenemende mate sprake is van horizontale verantwoording aan de belanghebbenden, zoals leerlingen en ouders, alsmede de medezeggenschapsraad, zou ook van die kant druk moeten ontstaan om tot verbetering over te gaan. Desondanks zal het altijd voor kunnen blijven komen dat een school op een bepaald moment tekortschiet. Zo tellen basisscholen in toenemende mate leerlingen niet mee bij de bepaling van de opbrengsten van het onderwijs, of laten leerlingen niet meedoen met de Citotoets. Op de gemiddelde basisschool loopt dit inmiddels op tot 11 procent van de leerlingen. Van belang is dat het bestuur dit merkt en voldoende bestuurskracht heeft om het probleem binnen korte tijd te verhelpen. Om te voorkomen dat zeer zwakke scholen aan de aandacht ontsnappen, scherpt de inspectie de procedure voor de beoordeling van de opbrengsten aan en gaat de inspectie onaangekondigd op schoolbezoek tijdens de toetsafnames.

Risicovolle scholen en zeer zwakke scholen. De inspectie onderscheidt in het toezicht op het basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs respectievelijk risicovolle scholen en zeer zwakke scholen. Risicovolle scholen hebben gedurende drie jaren aan het eind van het onderwijs-

resultaten die onvoldoende zijn. Ook als de resultaten voldoende zijn, maar het onderwijsproces op meerdere aspecten (leerstofaanbod, onderwijsleerproces en zorg en begeleiding) onvoldoende is, vindt de inspectie dat risicovol. Dit betekent dat de inspectie deze scholen goed in de gaten houdt en na twee jaar in plaats van na vier jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek doet.

Zeer zwakke scholen hebben behalve onvoldoende opbrengsten, ook een onvoldoende op diverse aspecten van de inrichting van het onderwijsproces. Zeer zwakke scholen moeten een verbeterplan indienen en krijgen een periode van intensief toezicht, die wordt afgesloten met een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering.

In de sector bve gaat het, in de grote en complexe instituten die daar opereren, over opleidingen van onvoldoende kwaliteit. De wijze waarop de vaststelling plaatsvindt, verschilt per onderwijssector, omdat de karakteristieken van de sectoren nogal van elkaar verschillen. Als scholen of opleidingen niet voldoen, volgt altijd een periode van intensiever toezicht met een vervolgonderzoek na een tot twee jaar. In die tijd moet het bestuur of het management maatregelen nemen tegen de gesignaleerde problemen en verbeteringen realiseren.

Veel scholen slagen erin zich te verbeteren. In de meeste gevallen verbeteren de scholen zich. Het overgrote deel van de scholen dat in het recente verleden als zeer zwak is beoordeeld, is erin geslaagd de cruciale prestaties in voldoende mate te verbeteren. In die enkele gevallen waarin dat niet gebeurt, wordt een melding gedaan aan de minister en wordt een traject van geïntensiveerd vervolgtoezicht afgesproken. Het toezicht zet kennelijk voldoende aan om het onderwijs weer op peil te brengen. Tegelijk zien we dat het zelfregulerend vermogen in die gevallen nog niet voldoende heeft gewerkt. Overigens pleit de Onderwijsraad er in zijn advies van februari 2006 'Doortastend Onderwijstoezicht' voor om steviger op te treden ten opzichte van scholen met onvoldoende prestaties.

Hoger onderwijs. Interessant in dit verband zijn ook de ervaringen in het hoger onderwijs. Uit het externe toezicht blijkt dat voor een gefundeerd vertrouwen van de samenleving in een zelfregulerend hogeronderwijsstelsel de invulling van 'goed bestuur' bij de instellingen verbetering behoeft. De inspectie heeft hiervoor in verschillende rapportages voorstellen gedaan. Verbetering van onder andere de aansturing van de afgifte van getuigschriften en het verlenen van vrijstellingen is noodzakelijk om de risico's, die de inspectie constateert voor het maatschappelijk vertrouwen in de waarde van

getuigschriften, te beperken. Voor een goede invulling van 'goed bestuur' dient de verantwoordings- en toezichtinformatie transparanter, bruikbaarder en deugdelijker te worden. Dit betreft ook de beschikbaarheid hiervan voor betrokkenen en belanghebbenden zoals het medezeggenschapsorgaan, beroepenveld en het externe toezicht. Het inspectieonderzoek bij Hogeschool INHOLLAND leert dat naast intern toezicht ook specifiek extern onderzoek noodzakelijk kan zijn.

Conclusie. Wie anno 2005 naar het onderwijs kijkt, ziet goede scholen, gemotiveerde en professionele leerkrachten en gemiddeld goed presterende leerlingen en studenten.

Wie anno 2005 naar het onderwijs kijkt, ziet ook hardnekkige en neteligе problemen zoals een groeiende groep leerlingen die zonder diploma het onderwijs verlaat, een te groot aantal zwak lezende leerlingen, agressie op scholen en met name in het voortgezet onderwijs een snel vergrijzend lerarenkorps.

Een effectieve aanpak van de genoemde vraagstukken dient vooral gezocht te worden in een versterking van de eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs van bestuur, schoolleiding en de professionals en het sterker betrekken van ouders, leerlingen en schoolomgeving. Daartoe dienen regels vooraf beperkt te worden en het toezicht achteraf selectiever. Het is de bedoeling dat betrokkenen bij scholen in staat worden gesteld hun prestaties te vergelijken. De onderwijsinspectie wil scholen ondersteunen bij het tot stand komen van eigen manieren van beoordelen en bij het verantwoorden van de kwaliteit, en van manieren om, samen met anderen, te werken aan verbetering. Tegelijk blijft de inspectie toezien op de daadwerkelijk geleverde prestaties in kennis, sociale vaardigheden en leerhouding.

De Inspecteur-generaal van het Onderwijs,
Mevrouw mr. drs. C. Kervezee

Het onderwijs in thema's

2 **Technisch lezen** 30
3 **Zorg en begeleiding** 48
4 **Veiligheid** 76
5 **Voortijdig schoolverlaten, spijbelen en schoolverzuim** 108
6 **Sociale cohesie** 130
7 **Bèta en techniek in het onderwijs** 156
8 **Onderwijspersoneel** 184
9 **Nieuwe vormen van leren** 206
10 **Doorlopende leerlijnen in het onderwijs** 226

2 Technisch lezen

Samenvatting 34

2.1 **Inleiding** 35

2.2 **Onderzoek naar lezen** 37

2.3 **Nabeschouwing** 46

a hier.
ESTECE
De veluwe
mini
mini
mini

De bioscoop
250 TM 299
121
de rat
251
2005/2006
De Kameleon

2 Technisch lezen

SAMENVATTING

De inspectie heeft het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar het onderwijs in technisch lezen op basisscholen. De aanleiding daarvoor was het gegeven dat uit verschillende onderzoeken blijkt dat een grote groep leerlingen in het basisonderwijs problemen ondervindt met lezen (technisch en begrijpend lezen). Ook in de periode na de basisschool blijken veel leerlingen moeite te hebben met lezen.

Prestaties bij technisch lezen nauwelijks beïnvloed door achtergrond leerlingen. Uit het onderzoek van de inspectie, maar ook uit ander onderzoek, blijkt dat de prestaties op het gebied van technisch lezen nauwelijks beïnvloed worden door de sociale en etnische achtergrond van leerlingen. Verschillen in prestaties bij technisch lezen kunnen veel meer worden toegeschreven aan het onderwijs. Er zijn grote verschillen tussen scholen en klassen in de leesprestaties. Bijna de helft van de basisscholen kent aan het eind van groep 3 geen risicoleerlingen bij technisch lezen. In sommige groepen 3 gaan leerlingen in een half jaar tijd meer dan twee keer zoveel vooruit dan in andere groepen.

Verschillen in leesprestaties en de inrichting van het onderwijsleerproces. Uit ons onderzoek blijkt dat deze verschillen nauwelijks te verklaren zijn vanuit de specifieke situatie van de school, de schoolgrootte of de achtergrond van de leerlingen. De verschillen hangen veel meer samen met de inrichting van het onderwijsleerproces. In groep 3 zien we dat scholen zonder risicolezers het beter doen op bepaalde aspecten van het didactisch handelen, de zorg en het leerstofaanbod.

Het onderwijs in technisch lezen loopt na groep 3 nog een aantal jaren door. Daarnaast is ook het aanbod in de kleutergroepen van belang in het licht van het leesonderwijs. Via een schriftelijke bevraging van scholen heeft de inspectie een eerste inventarisatie gemaakt van het taalleesonderwijs in de kleutergroepen en het leesonderwijs in groep 3 en 4. Dit onderzoek krijgt in schooljaar 2005/2006 een vervolg in de vorm van thematische schoolbezoeken.

Kleutergroepen. In de kleutergroepen wordt het aanbod op verschillende manieren vormgegeven. Een deel van de scholen werkt met pakketten waarin inhouden zijn opgenomen op het gebied van geletterdheid. Een ander deel van de scholen werkt met eigen thema's waarvan de inhoud door henzelf wordt samengesteld. Het blijkt dat veel scholen de pakketten selectief gebruiken en dat scholen met eigen thema's er nog niet goed in slagen om activiteiten rond geletterdheid te verbinden met leerlijnen. Hierdoor is het niet zeker of er op dit moment wel voldoende

aandacht is voor het stimuleren van de geletterdheid. Hieraan moet wel worden toegevoegd dat uit schoolbezoeken blijkt dat het aanbod in de kleutergroepen in ontwikkeling is.

Nagenoeg alle scholen volgen de taalleesontwikkeling van de kleuters. Maar een behoorlijke groep scholen brengt niet alle vaardigheden die verband houden met lezen bij alle kleuters in beeld.

Voor het technisch leesonderwijs vanaf groep 4 is onder meer gekeken naar de manier waarop scholen het aanbod vormgeven en de tijd die aan lezen wordt besteed. Ongeveer 60 procent van de scholen geeft aan dat zij met niveaulezen werken. Voor ongeveer 40 procent van de scholen is dit de enige invulling van het leesonderwijs. Een vorm waarvan inmiddels vaststaat dat zwakkere lezers daar onvoldoende van profiteren. Er zijn echter ook steeds meer scholen die kiezen voor een andere invulling. Ongeveer 60 procent werkt met een methode voor technisch lezen.

Tijd voor lezen. De tijd die scholen uittrekken voor technisch lezen varieert sterk. Dit is een bijzonder gegeven aangezien met name zwakkere lezers vooral veel baat hebben bij extra tijd voor oefening en instructie. Uit het onderzoek blijkt dat het aantal risicolezers in groep 4 is verdubbeld ten opzichte van groep 3. Ook op het gebied van begrijpend lezen zien we een toename van zwakke lezers vanaf groep 6 naar groep 8. Vooralsnog kan daar op basis van dit onderzoek geen sluitende verklaring voor worden gegeven. Mogelijk spelen de technische leesvaardigheid van leerlingen en het methodegebruik hier een rol.

2.1 INLEIDING

In de Onderwijsverslagen van de afgelopen jaren heeft de inspectie zorgen kenbaar gemaakt over achterblijvende leesprestaties van een grote groep leerlingen in het basisonderwijs en over de groep leerlingen die op latere leeftijd functioneel analfabeet blijkt te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2004b; Inspectie van het Onderwijs 2005e). Om meer zicht op de problematiek in het basisonderwijs te krijgen zijn er nadere analyses uitgevoerd op de bij de inspectie bekende gegevens en is er tevens aanvullend onderzoek verricht. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit alles weergegeven. Daarbij beschrijft de inspectie tevens de uitkomsten van recent wetenschappelijk onderzoek op het gebied van lezen.

Een punt dat zowel uit inspectiegegevens als uit wetenschappelijk onderzoek duidelijk wordt, is dat verschillen in prestaties van leerlingen bij technisch lezen vaak te maken hebben met het leesonderwijs en minder met kenmerken van de leerlingen.

Dit aspect, de kenmerken van effectief onderwijs in technisch lezen, wordt in de navolgende beschouwing dan ook centraal geplaatst.

Het onderwijs in technisch lezen staat zeer centraal in groep 3, daar leren kinderen gewoonlijk woorden te ontsleutelen. Om ervoor te zorgen dat de kinderen goede lezers kunnen worden, zal er echter in de leerjaren 4 tot en met 6 ook aandacht

aan moeten worden besteed. Bovendien zouden in de kleutergroepen activiteiten moeten plaatsvinden die de beginnende geletterdheid van kinderen stimuleren. Om deze reden gaat de inspectie in dit hoofdstuk ook kort in op leesonderwijs in de midden- en bovenbouwgroepen en op de aandacht voor geletterdheid in de kleutergroepen.

Aangezien een technische leesvaardigheid een belangrijke voorwaarde is voor tekstbegrip, komt dit hier tevens kort aan de orde.

Wat is het probleem? Uit verschillende bronnen is bekend dat er veel leerlingen zijn die niet goed meekunnen met lezen. Het betreft soms problemen op het gebied van technisch lezen en soms gaat het om begrijpend lezen. Volgens Struiksma (2003) heeft bijna 15 procent van de leerlingen in groep 3 aan het einde van dat leerjaar een onvoldoende technische leesvaardigheid. Hun leesvaardigheid is te laag om een goede aansluiting te hebben met de taalmethode in groep 4. Uit onderzoek van het Cito blijkt dat 10 procent van de leerlingen aan het eind van groep 8 van het basisonderwijs met technisch lezen niet hoger komt dan het gemiddelde aan het begin van groep 6. Dat betekent dat zij niet in staat zijn om een klassiek kinderboek zoals 'Pluk van de Petteflet' te lezen. Daarbij komt nog eens een groep van 15 procent die niet verder komt dan het niveau van eind groep 6 (Sijtstra, Van der Schoot & Hemker, 2002).

Zoals gezegd strekken de leesproblemen zich volgens andere onderzoeken ook uit tot leesbegrip. Aan het einde van groep 8 is 15 procent van de leerlingen niet in staat om vlot, nauwkeurig en met begrip teksten van het niveau AVI-9 (begin groep 6) te lezen (Vernooy, 2005; Onderwijsraad, 1999). Bijna een kwart van de vmbo-leerlingen uit de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg heeft moeite met het lezen van de teksten uit de schoolboeken en ze kunnen onvoldoende door de school aangeboden teksten zelfstandig en met begrip lezen (Hacquebord e.a., 2004). Ongeveer 7 procent van de 15-jarige Nederlandse leerlingen kan na afloop van hun schoolperiode onvoldoende lezen om zich in onze samenleving zelfstandig te kunnen redden (OECD, 1997; OECD, 1998; Houtkoop, 1999; Bohnenn e.a., 2003, Van Groenestijn, De Haas & Bersee, 2003; Bersee, De Boer & Bohnenn, 2003; Bohnenn e.a. (2004). Deze recente schoolverlaters zijn niet in staat om bijvoorbeeld uit een bijsluiter van medicijnen de informatie te halen dat het medicijn niet langer dan zeven dagen gebruikt mag worden, terwijl dit er letterlijk in staat.

Het belang van goed kunnen lezen gaat echter verder. Het blijkt namelijk dat ongeveer de helft van de leerlingen die taalleesproblemen hebben, tevens gedragsproblemen krijgen (Coster, 2001). Bovendien blijkt dat leerlingen die niet goed meekunnen met het leesproces een negatief zelfbeeld ontwikkelen en gedemotiveerd raken (Houtveen e.a., 2005; Vernooy, 2004).

Voor een groot deel van de functioneel analfabeten geldt dat ze een normale intelligentie hebben en de afgelopen jaren 'gewoon' op onze basisscholen hebben gezeten, maar dat ze op het terrein van technisch lezen niet de minimumdoelen van het basisonderwijs hebben weten te bereiken.

Functioneel analfabetisme. Bij functioneel analfabetisme gaat het uiteindelijk om het probleem dat mensen de inhoud van een tekst niet begrijpen. Uit onderzoek is bekend dat problemen op dit gebied te maken hebben met verschillende aspecten: gebrekkige woordenschat, zwakke vaardigheid in leesbegrip, maar ook met onvoldoende leestechniek. Leerlingen die niet goed zijn in technisch lezen, hebben doorgaans ook moeite met begrijpend lezen. Deze leerlingen zijn vooral bezig met

het decoderen van de woorden en kunnen zich daardoor te weinig richten op het begrijpen van de teksten. Door vlot te leren lezen kunnen de kinderen hun energie volledig besteden aan het tekstbegrip (Pressley, 1998; Mommers, 2002; Vernooy, 2005).

De nadelige invloed van een zwakke technische leesvaardigheid op het tekstbegrip geldt niet voor alle leerlingen. Ongeveer 10 procent van de lezers die zwak zijn in technisch lezen, kunnen toch goed begrijpend lezen. Desondanks is het belang van een goede technische leesvaardigheid om verschillende redenen evident.

Dit hoofdstuk gaat vooral over technisch lezen in het basisonderwijs. De inspectie bespreekt een aantal kenmerken van goed onderwijs in technisch lezen, waaronder ook adequate hulp aan zwakke lezers. Bij deze groep horen ook dyslectische leerlingen. Er wordt echter niet specifiek ingegaan op deze groep leerlingen, omdat daar geen afzonderlijke gegevens over zijn verzameld en geanalyseerd.

2.2 ONDERZOEK NAAR LEZEN

Samenhang met sociaal-economische en etnische achtergronden. Met technisch lezen is iets bijzonders aan de hand. Het blijkt dat de prestaties bij technisch lezen, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de prestaties bij begrijpend lezen of rekenen, niet of nauwelijks samenhangen met de sociaal-economische en etnische achtergronden van leerlingen. Bijna alle leerlingen kunnen bij technisch lezen ongeacht hun sociale en etnische achtergrond tot goede prestaties komen. Aan het eind van de basisschool blijkt er nauwelijks verschil te bestaan in de technische leesvaardigheid van kinderen met verschillende sociale of etnische achtergrond (Sijtstra, Van der Schoot & Hemker, 2002).

Tabel 2.2a

Hoeveel woorden van drie, vier of vijf lettergrepen kunnen leerlingen aan het eind van groep 8 in een minuut tijd lezen?

Leerlingen van …	
– laagopgeleide allochtone ouders	46
– laagopgeleide autochtone ouders	48
– 'gemiddelde' afkomst	49
– hoger opgeleide ouders	50

Bron: Sijtstra, Van der Schoot & Hemker (2002)

Samenhang met kenmerken van leesonderwijs. De laatste jaren wordt uit onderzoek steeds duidelijker dat verschillen in technische leesprestaties voor een belangrijk deel te maken hebben met de kenmerken van het onderwijs in lezen. Volgens sommige onderzoekers vinden deze verschillen voor een groot deel hun verklaring in factoren in het onderwijs (Vernooy & Van Gilst, 2004). Veel leesproblemen zouden het gevolg zijn van tekorten op het gebied van instructie (Vernooy, 2004; Vernooy & Van Gilst, 2004).

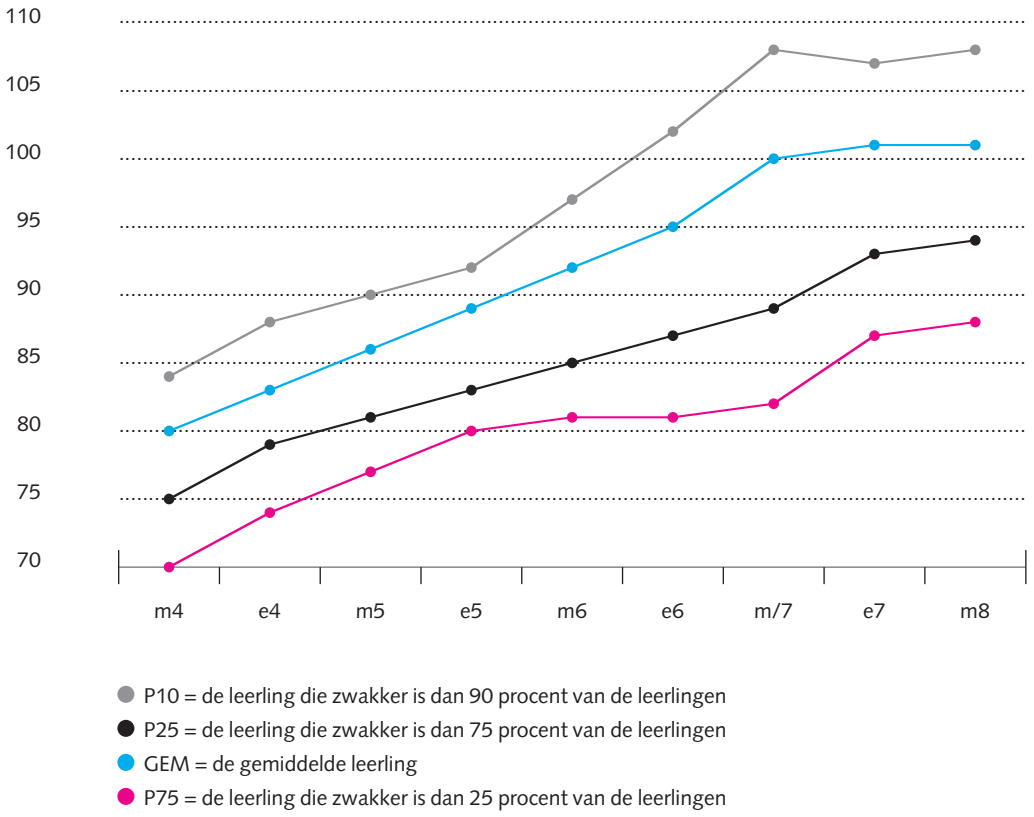
Er bestaat in wetenschappelijke kring en bij vakdidactici een zekere consensus over hoe leesonderwijs eruit moet zien. We noemen een aantal kernpunten van deze opvattingen.

Leren lezen gaat niet vanzelf, het moet geleerd worden. De rijpingsgedachte wordt door velen van de hand gewezen.

In de kleutergroepen moet systematisch aandacht worden besteed aan vaardigheden die van belang zijn om succesvol te leren lezen.

Leraren zouden hun methode voor aanvanke-

Grafiek 2.2b
Toename in vaardigheid bij technisch lezen



Bron: Krom & Kamphuis (2001)

lijk lezen in groep 3 volledig moeten behandelen en voldoende tijd moeten inplannen.

Ook na groep 3 moet er nog tijd aan onderwijs in technisch lezen besteed worden.
Scholen zouden per leerjaar minimumdoelen voor het lezen moeten vaststellen.

Zwakke lezers moeten zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd en zo snel mogelijk hulp krijgen.

Zwakke lezers hebben vooral behoefte aan extra instructie- en oefentijd.

Fonemisch bewustzijn belangrijke voorspeller.
Deze algemene punten kunnen nog worden aangevuld met opmerkelijke uitkomsten uit wetenschappelijk onderzoek.

Een belangrijke voorspeller of kinderen in groep 3 moeite krijgen met lezen is het fonemisch bewustzijn. Ruim 20 procent van de kleuters die hiermee aan het einde van groep 2 moeite heeft, loopt het risico om bij het lezen uit te vallen (Pressley, 2002; Houtveen e.a., 2003). Een zeker

zo belangrijke voorspeller voor leesproblemen in groep 3 is het snel kunnen ophalen en benoemen van letters, cijfers en woorden (Aarnoutse, 2004; Houtveen e.a., 2003).

Risicokleuters bij wie in de kleutergroepen aandacht wordt besteed aan het fonemisch bewustzijn samen met letterkennis blijken aan het einde van groep 3 gemiddeld beter te lezen dan kleuters bij wie dat niet is gebeurd (Aarnoutse, 2004). Kinderen profiteren van de extra aandacht voor deze vaardigheden, maar vragen vervolgens toch nog meer instructie dan de gemiddelde leerling om de kennis te leren gebruiken.

90 procent van de technisch zwakke lezers is na vier jaar nog steeds zwak als niet wordt ingegrepen door de school (Vernooy, 2005).

Veel problemen bij technisch lezen zijn toe te schrijven aan de manier waarop het leesonderwijs wordt gegeven (Vernooy, 2004; Vernooy, 2005).

Extra instructie en extra oefening dringen het aantal zwakke leerlingen bij technisch lezen in groep 3 terug tot minder dan 5 procent (Houtveen e.a., 2003).

Slechts 24 procent van de zwakke lezers wordt na groep 5 toch nog een betere lezer (Houtveen, 2003). Kinderen hebben na hun negende minimaal twee keer zoveel tijd nodig om alsnog een goede lezer te worden. Dit alles betekent niet dat zwakke lezers na hun negende geen extra ondersteuning zouden moeten krijgen. Het verhelpen van leesproblemen na deze leeftijd verloopt veel moeizamer en kost veel tijd (Vernooy, 2004).

Invloed van onderwijs. Uit al deze gegevens tekent zich een beeld af dat de invloed van onderwijs op de prestaties bij technisch lezen groot is. Bepaalde schoolinterventies lijken veel effectiever dan andere. Daarnaast wordt duidelijk dat scholen er op tijd bij moeten zijn om zwakke lezers te helpen.

Belangrijk is ook het inzicht dat zwakke lezers ook in groep 7 en 8 nog leerwinst boeken. Uit grafiek 2.2b blijkt dat de leercurve bij de 10 en 25 procent zwakste leerlingen (respectievelijk p10 en p25) in groep 7 en 8 nog steeds stijgt, terwijl de leercurve bij de overige leerlingen ('gem' en 'p75') al afvlakt. Voor de zwakste lezers is het daarom van groot belang dat het onderwijs in technisch lezen in deze groepen doorgaat.

Scholen en klassen verschillen. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs blijkt dat de zwakste lezers niet evenredig over de basisscholen verdeeld zijn. Op bijna de helft van de basisscholen kunnen álle leerlingen aan het eind van groep 3 in een minuut tijd minimaal achttien woorden van drie of vier letters foutloos lezen. De leerlingen die dat niet kunnen, de 'risicoleerlingen', treft men op iets meer dan de helft van de basisscholen aan. Er zijn dus grote verschillen tussen scholen.

Maar ook tussen klassen blijken grote verschillen te bestaan. In sommige groepen 3 boeken de leerlingen tussen december en mei gemiddeld een leerwinst van drie tot zestien woorden. In andere groepen 3 kan de doorsnee leerling in mei tussen de 30 en de 40 woorden meer lezen dan in december. In sommige groepen 3 gaan kinderen in een half jaar dus meer dan twee keer zoveel vooruit wat betreft het aantal woorden per minuut, dan in andere groepen.

Op sommige scholen komen kinderen dus tot veel betere prestaties bij technisch lezen dan op andere scholen. En ook de klas waarin een kind zit, maakt kennelijk erg veel uit.

Uit gegevens van de inspectie blijkt dat deze verschillen niet te verklaren zijn uit situatiespecifieke of regionale omstandigheden of uit de achtergrond van de leerlingen.

Op scholen met veel risicolezers is niet meer sprake van mobiliteit onder leraren, ziekteverzuim of grote schommelingen in de leerlingenpopulatie. Dergelijke omstandigheden doen zich net zo

Tabel 2.2c
Leerwinst (aantal goed gelezen woordjes in een minuut tijd) bij technisch lezen tussen december en mei in groep 3

	42 groepen 3*	63 groepen 3**
Laagste 10 procent	12-17	3-16
Gemiddelde leerwinst	27	24
Hoogste 10 procent	34-41	30-40

Bron: * Houtveen, Mijs, Vernooij, Van de Grift & Koekebacker (2003);
** Houtveen, Van de Grift & Reezigt (2003)

vaak voor op scholen zonder risicolezers. Ook de denominatie van de school doet er niet zoveel toe. Uit onze gegevens blijkt ook dat zwakke lezers ongeveer in gelijke mate voorkomen op grote en kleine scholen.

Daarnaast blijkt dat er nauwelijks verschil bestaat tussen de resultaten van leerlingen met laagopgeleide allochtone ouders ten opzichte van leerlingen van laagopgeleide autochtone ouders. Het lijkt erop dat verklaringen voor de uiteenlopende leesprestaties van scholen en klassen vooral gezocht moeten worden in het onderwijs zelf.

Leesonderwijs in groep 3. De grote verschillen in leesprestaties en in leerwinst in de groepen 3 waren voor de inspectie aanleiding om het onderwijsleerproces van de scholen met en zonder zwakke lezers in groep 3 eens onder de loep te nemen. Bij een steekproef van 561 scholen zijn de leesprestaties aan het eind van groep 3 bekeken. Bij scholen waar aan het eind van groep 3 nog niet alle leerlingen minimaal achttien woorden goed konden lezen (56 procent), is het onderwijsleerproces nader onderzocht door de inspectierapportages van de schoolbezoeken op deze scholen te analyseren. Uit deze analyse blijkt dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de scholen met en zonder zwakke lezers aan het einde van groep 3. Deze spitsen zich vooral toe op het leerstofaanbod, de zorg en een aantal aspecten van het didactisch handelen van de leraren.

Afstemmen van aanbod. Scholen zonder zwakke lezers hebben het leerstofaanbod beter afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en op de verschillen tussen de leerlingen. Deze scholen hebben dus een aanbod Nederlandse taal en lezen met betere differentiatiemogelijkheden.

Bij de zorg zijn de verschillen tussen beide groepen scholen aanzienlijk. Scholen zonder zwakke lezers in groep 3 doen het op verschillende fronten beter: ze maken meer werk van het analyseren van hulpvragen, ze bieden meer extra zorg, maar ze gaan vooral de effecten van de hulp beter na. De structuur van de zorg is op deze scholen ook beter op orde.

Veel leerlingen leren onvoldoende technisch lezen

De leraar maakt het verschil

Tabel 2.2d
Scholen waar leerlingen aan het eind van groep 3 in één minuut tijd wel en geen achttien woordjes kunnen lezen

Scholen waar leerlingen aan het eind van groep 3 in één minuut tijd achttien woordjes van drie letters kunnen lezen	ja n=249 (44 procent)	nee n=312 (56 procent)
Percentage leerlingen van laagopgeleide autochtone ouders	13	13
Percentage leerlingen van laagopgeleide allochtone ouders	11	14
Percentage scholen waar…		
– het leerstofaanbod aansluit op de behoeften van de leerlingen	87	81
– het didactisch handelen de leerlingen activeert en waar leerlingen procesgerichte feedback krijgen	65	56
– leraren zwakke leerlingen signaleren, helpen en begeleiden	79	70
– leraren de opbrengst van het leerproces systematisch evalueren en verbeteren	54	45

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Toetsgegevens gebruiken om het effect van het onderwijs te bepalen. Een kijkje in de klassen van leraren zonder zwakke lezers levert een ander beeld op dan bij leraren met zwakke lezers. Deze laatste groep leraren slaagt er minder in om de leerresultaten van de leerlingen te analyseren. In de praktijk van schoolbezoeken blijkt vaak dat deze leraren toetsen primair gebruiken om tot rapportcijfers te komen. De leraar zonder zwakke lezers gebruikt toetsgegevens ook om het effect van zijn onderwijs te bepalen. Bovendien probeert deze leraar achter de oorzaak van achterblijvende prestaties te komen. In de klassen zonder zwakke lezers krijgen de kinderen veel vaker feedback op hun resultaten en ook op hun aanpakgedrag. Dit laatste punt is bij veel leraren nog niet zo sterk ontwikkeld, maar in klassen zonder zwakke lezers gebeurt het toch veel vaker dan in andere groepen. Bij twee andere didactische vaardigheden zijn er ook verschillen tussen de twee groepen. In klassen met zwakke lezers zien we dat de leraar minder vaak gevarieerde werkvormen toepast en daarnaast zijn de leerlingen daar veel minder actief en geconcentreerd bezig.

Schots onderzoek. Wellicht kan het onderwijs profiteren van de resultaten van een specifieke aanpak die in Schotland zeer succesvol bleek (Johnston & Watson, 2005). In de regio Clackmannanshire is een experiment uitgevoerd waarbij kinderen via verschillende aanpak leerden lezen. De ontwikkeling op het gebied van woordlezen, spelling en begrijpend lezen is gedurende zeven jaar gevolgd. Het bleek dat één specifieke aanpak zowel op de korte termijn als op de lange termijn leidde tot een beter leesresultaat. Jongens profiteerden meer van deze aanpak dan meisjes.

Hoewel het Schotse/Engelse schrift net als het Nederlandse gebaseerd is op het alfabetisch principe (afzonderlijke letters verwijzen naar klanken),

zijn er toch ook verschillen. Nadere studie zou moeten uitwijzen of de gekozen benadering desondanks bruikbaar kan zijn in Nederland.

In dit verband is de recente publicatie van de Onderwijsraad (2006) 'Naar meer evidence based onderwijs' interessant. Hierin wordt onder meer aangegeven dat uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek naar de geschiktheid van methoden en aanpakken, beter hun weg zouden moeten vinden naar de onderwijspraktijk.

Wat gebeurt er in de kleutergroepen? De laatste jaren groeit het inzicht dat de inrichting van het taalleesonderwijs in de kleutergroepen van grote invloed is op het leren lezen in groep 3. Met name de aandacht die besteed wordt aan de ontwikkeling van bepaalde fonologische vaardigheden (fonemen kunnen onderscheiden en aan elkaar kunnen verbinden) en letterkennis bij kleuters doet er toe (Vernooy, 2004; Wentink & Verhoeven, 2001). Daarnaast onderstrepen deskundigen het belang van het tijdig onderkennen van fonologische problemen bij kinderen.

Dit alles roept de vraag op op welke wijze leraren van kleutergroepen het taalonderwijs verzorgen. Tekenen zich in groep 1 en 2 ook grote verschillen in de inrichting van het onderwijsleerproces af?

Aansluiting kleutergroep met groep 3. Onderwijs in de kleutergroepen wordt gewoonlijk anders vormgegeven dan vanaf groep 3. De leraren kiezen vaak voor een thematische aanpak met veel spelactiviteiten. Binnen de thema's wordt aandacht besteed aan de verschillende vormingsgebieden. Ook de inhouden op het gebied van taal- en leesontwikkeling worden binnen de thema's aan de orde gesteld. Er zijn grofweg twee manieren waarop de leraren bepalen welke inhouden ze binnen een thema willen behandelen. Bij zelfgekozen thema's worden, al dan niet in samenspraak met de kinderen, activiteiten gezocht die daarbij passen. Er zijn daarnaast leraren die de thema's en de leerinhouden ontlenen aan pakketten.

Uit onderzoek van de inspectie is bekend dat het gebruik van deze pakketten heel divers is. Een voorbeeld: bijna 70 procent van de scholen heeft de beschikking over een populair pakket voor de taalleesontwikkeling. Van deze groep zegt iets meer dan 30 procent dat het pakket regelmatig of veel wordt gebruikt. De overige scholen gebruiken het pakket selectief. Een dergelijk selectief gebruik geldt ook voor andere pakketten. Het is dan allerminst zeker of er op een systematische manier aandacht wordt besteed aan de vaardigheden die van belang zijn voor het leren lezen.

In klassen waar leraren met eigen thema's werken, is de inhoud van deze thema's meestal niet doorzichtig. Tijdens schoolbezoeken blijkt vaak dat deze scholen het nog steeds moeilijk vinden om activiteiten te kiezen die een relatie hebben met leerlijnen en tussendoelen.

Uit onderzoek van Aarnoutse c.s. (Aarnoutse, Van Leeuwe & Van Leijsen, 2004) blijkt dat er in de kleutergroepen 16 procent van de tijd besteed wordt aan activiteiten op het gebied van geletterdheid. Kinderen van groep 2 voeren slechts circa 5 procent van de tijd activiteiten uit op het gebied van geletterdheid.

Leerlijnen en tussendoelen. Door het Expertisecentrum Nederlands zijn leerlijnen en tussendoelen opgesteld voor beginnende geletterdheid. Deze leerlijnen gaan over een aantal aspecten van geletterdheid. Kinderen maken op deze onderdelen van geletterdheid een bepaalde ontwikkeling door (Verhoeven & Aarnoutse, 1999).

De inspectie is nagegaan in hoeverre scholen de taalleesontwikkeling van de kinderen in de

kleutergroepen volgen. Om hier zicht op te krijgen zijn de leerlijnen van het Expertisecentrum als uitgangspunt genomen.

Uit het onderzoek blijkt dat nagenoeg alle scholen (97 procent) de taalleesontwikkeling van kleuters op een of andere manier volgen. Zij gebruiken daarvoor meestal een eigen observatie-instrument in combinatie met genormeerde toetsen of een standaard observatiemethode. Op bijna driekwart van de scholen maken de leraren gebruik van een genormeerde toets voor de taalontwikkeling.

Uit het onderzoek blijkt echter ook dat lang niet alle aspecten van geletterdheid bij de kinderen even intensief worden gevolgd. Op ruim een kwart van de scholen gaan de leraren niet na of kinderen al letters kennen. Op bijna 40 procent van de scholen worden de kernvaardigheden in verband met het lezen (fonologische vaardigheden, letterkennis) niet bij alle kleuters gevolgd. Op deze scholen hebben de leraren te weinig zicht op leerlingen die zeer waarschijnlijk in groep 3 moeite met lezen krijgen.

Scholen die de taalleesontwikkeling van de kleuters goed volgen, zijn vaak in staat om aan te geven op welk terrein een kind problemen ondervindt. Het blijkt dat de problemen van leerlingen met een grote achterstand bij taal, zich vooral voordoen bij de fonologische vaardigheden en verhaalbegrip.

Risicokleuters en milieu. Indien de resultaten van leerlingen in groep 2 op een genormeerde taaltoets bezien worden in het licht van achtergrondgegevens van leerlingen, dan tekent zich een duidelijk verschil af ten opzichte van de eerdergenoemde resultaten bij technisch lezen. Bij technisch lezen bleek de achtergrond van de leerlingen nauwelijks een verklaring te zijn voor de verschillen in prestaties van leerlingen. Bij de toetsgegevens van de kleuters ligt dat anders. Op een derde van de basisscholen zitten leerlingen die behoren tot de risicogroep. Dit zijn leerlingen die erg laag scoren bij de onderdelen geletterdheid en taalontwikkeling. Scholen met deze zwakke presteerders op de taaltoets blijken bijna drie keer zoveel laagopgeleide allochtone ouders te hebben als scholen zonder deze zwakke leerlingen.

Lezen in groep 4 tot en met groep 8: toename aantal zwakke lezers. In de kleutergroepen wordt de basis gelegd voor het leesproces dat voor de mees- te kinderen in groep 3 start. In deze groep leren de kinderen de zogenaamd elementaire leeshandeling. Het technisch lezen moet echter zijn voltooiing krijgen in de groepen 4 tot en met 8. De vaardigheid in technisch lezen is bij de start van groep 4 gewoonlijk nog niet goed genoeg ontwikkeld om al vlot teksten te kunnen lezen. Kinderen hebben vanaf groep 4 nog lessen nodig om hun leestechniek verder te ontwikkelen. Indien de technische leesvaardigheid onder de maat blijft, is dit een stevige belemmering voor het begrijpend lezen. De kinderen moeten de woorden snel en vrijwel automatisch herkennen.

Een wezenlijk punt bij dit alles is dat het na het negende levensjaar heel moeilijk wordt om de lees vaardigheid van kinderen nog substantieel te verbeteren. Eigenlijk moet het in de groepen 3 tot en met 5 gebeuren.

Als we naar het eindniveau kijken zien we dat een behoorlijke groep leerlingen groep 8 verlaat met een leesvaardigheid op het niveau van groep 6. Zij hebben in deze zes schooljaren niet voldoende geprofiteerd van het onderwijs in lezen. In de loop van de schoolperiode is er iets aan de hand. Uit toetsgegevens van scholen blijkt dat het aantal zwakke lezers in groep 4 meer dan verdubbelt ten opzichte van groep 3. En in de leerjaren 6 tot en met 8 stijgt het aantal zwakke leerlingen bij

Tabel 2.2 e
Overzicht van gemiddeld percentage E-leerlingen* in de hele school

Lezen	Groep 3	Groep 4	Groep 6	Groep 7	Groep 8
– Drie-Minuten-Toets	4,95	11,00			
– Begrijpend Lezen			3,15	6,80	9,56

* E-leerlingen; de zwakst presterende leerlingen volgens de indeling van de Cito-toetsen

begrijpend lezen van krap 3 naar ruim 9 procent; een verdrievoudiging. Ook het aantal scholen met zwakke lezers in groep 4 ligt aanzienlijk hoger dan het aantal scholen met zwakke lezers in groep 3.

Verklaringen. Uiteraard zijn er diverse verklaringen denkbaar voor deze twee tendensen, maar zeer waarschijnlijk spelen de technische leesvaardigheid en het onderwijs in lezen daarin een rol.

Niveaulezen. Op dit moment is een veel voorkomende invulling van het technisch lezen vanaf groep 3 het zogenaamde niveaulezen. Op 60 procent van de scholen wordt gewerkt met niveaulezen en op ruim 40 procent is dat de enige invulling van het leesonderwijs in groep 4. Hiermee willen scholen tegemoetkomen aan de niveauverschillen tussen kinderen. Kinderen lezen in homo- geen samengestelde groepjes teksten die nét iets boven hun leesniveau liggen. Vaak worden de leesgroepjes begeleid door een ouder. Uit onderzoek is bekend geworden dat deze vorm voor veel lezers, met name zwakke lezers, te weinig uitzicht biedt op een behoorlijke groei van hun leesvaardigheid (Houtveen, Kuijpers & Vernooy, 2005; Vernooy, 2004). Bij niveaulezen krijgen kinderen te weinig instructie in hoe ze hun leesvaardigheid kunnen verbeteren. Door deze opzet hebben zwakke lezers meestal geen voorbeeld van een goede lezer waar ze zich aan op kunnen trekken.

Het inzicht dat niveaulezen geen succesvolle benadering is dringt steeds meer tot scholen door.

Voortgezet technisch lezen. De inspectie constateert dat steeds meer scholen op zoek zijn naar een alternatief. Ze kiezen nu vaker voor een methodische aanpak van het voortgezet technisch lezen waarbij kinderen instructie en oefening krijgen in bepaalde leesstrategieën. Ongeveer 60 procent van de scholen heeft een methode voor voortgezet technisch lezen in gebruik. Het precieze zicht ontbreekt nog op de manier waarop de leraren de lessen uit deze methoden geven, maar uit onderzoek van de inspectie blijkt overduidelijk dat de tijd die scholen voor lezen reserveren, erg uiteenloopt.

Er is voor scholen echter voldoende reden om eens goed naar de tijd die voor lezen beschikbaar is te kijken. Met name zwakke lezers hebben vooral meer tijd nodig voor extra instructie en oefening.

Uitbreiding tijd voor lezen. De laatste tijd treft de inspectie op basisscholen steeds vaker een praktijk aan die erop gericht is de tijd voor zwakke lezers behoorlijk uit te breiden. Hierdoor kunnen scholen de leesprestaties van kinderen vooruithelpen. Van verschillende intern begeleiders komen enthousiaste verhalen over de gunstige effecten van herhaald lezen in kleine groepjes.

Intern begeleidster Ria propageert de aanpak van herhaald lezen in de regio:

> 'Herhaald lezen lijkt saai, maar de leesvaardigheid gaat er flink mee vooruit en daardoor raken kinderen veel meer gemotiveerd om zelf te gaan lezen.' Bij de observatie van een van deze oefensessies valt op dat de tekst over ijsberen die de kinderen moeten lezen behoorlijk pittig is. Hij is ook bewust zo gekozen. Voor de kinderen lijkt dat geen probleem. Roel: 'De juf leest de tekst eerst een paar keer hardop voor en daarna lezen we hem zelf. Dat gaat dan hartstikke gemakkelijk.' Ria: 'Oplossingen om kinderen beter te leren lezen lijken soms zo ingewikkeld, terwijl je met een eenvoudige aanpak heel ver kunt komen. We hebben erg veel gehad aan het dyslexieprotocol van het Expertisecentrum. Daar hebben we ideetjes uit gehaald. We proberen de begeleiding van zwakke lezers ook niet te laten afwijken van de lessen in de klas. Vroeger werkten we met allerlei specifieke materialen, nu investeren we veel meer in extra instructie en meer leestijd voor deze kinderen.'

Ook vanuit wetenschappelijke kring wordt gewezen op het gunstige effect van herhaald hardop voorlezen (Aarnoutse, 2004; Smit, 2003).

Methoden. Over de oorzaak van de hiervoor gesignaleerde tendens bij de resultaten bij begrijpend lezen, kan vooralsnog alleen nog maar worden gespeculeerd. Sinds het inspectieonderzoek naar de kwaliteit van begrijpend lezen in 1996 zijn steeds meer scholen ertoe overgegaan om hun methoden te vernieuwen (Inspectie van het Onderwijs, 1996). Op dit moment werkt ruim 90 procent van de scholen met taal/leesmethoden die voldoen aan de kerndoelen. De meeste nieuwe methoden besteden aandacht aan de ontwikkeling van leesstrategieën bij kinderen. Ondanks deze verbeteringen neemt het aantal zwakke lezers in de groepen 6 tot en met 8 toe.

Op vragen of het schort aan het gebruik van deze moderne methoden of aan de didactische vaardigheden van de leraren kan de inspectie op dit moment op basis van de huidige gegevens geen sluitend antwoord geven. Maar zeker is dat een dergelijke tendens bij een van de meest wezenlijke vaardigheden op de basisschool niet wenselijk is.
De inspectie constateert tijdens schoolbezoeken regelmatig dat leraren weliswaar goede methoden hebben, maar deze selectief gebruiken. Binnen taal valt bijvoorbeeld op dat spelling en grammatica veel meer aandacht krijgen dan bijvoorbeeld mondelinge taalvaardigheid en teksten schrijven. Leraren slagen er kortom niet altijd in om de kwaliteit van methoden in praktijk te brengen (Inspectie van het Onderwijs, 1999; Franssen & Aarnoutse, 2003).

Dat de relatie tussen de kwaliteit van methoden (en het gebruik ervan) en de resultaten ingewikkeld is, blijkt uit onderzoek van het SCO-Kohnstamm Instituut (Overmaat e.a., 2002). Uit dit onderzoek blijkt dat er nauwelijks methode-effecten zijn op de resultaten.

Hiervoor worden verschillende verklaringen aangedragen die te maken hebben met de wijze van toetsen van het leesbegrip, de leerkrachtvaardigheden en met de afstemming van het onderwijs in leesstrategieën op het niveau van de leerlingen.

Achtergrond kenmerken en begrijpend lezen.
Uit analyse van bij de inspectie bekende toetsresultaten blijkt dat de achtergrondkenmerken van leerlingen een zekere invloed hebben op de resultaten bij begrijpend lezen. Scholen met zwakke lezers in groep 6 hebben bijna 2,5 keer zoveel leerlingen met laagopgeleide allochtone ouders dan scholen zonder zwakke lezers. Een beperkte woordenschat speelt een belangrijke rol bij begrijpend lezen. Ook het onderzoek van Overmaat c.s. (2002) laat zien dat de achtergrond van leerlingen een vrij grote invloed heeft op de prestaties.

2.3 NABESCHOUWING

Een behoorlijk grote groep jongvolwassenen blijkt moeite te hebben met lezen. Aan het eind van groep 8 zijn hiervan al voortekenen zichtbaar. Bij lezen gaat het primair om het begrijpen van de inhoud van een tekst. Of kinderen hierin slagen is voor een deel afhankelijk van hun technische leesvaardigheid. Uit gegevens van de inspectie en uit andere onderzoeksresultaten blijkt dat er een duidelijke relatie bestaat tussen het leesonderwijs dat kinderen krijgen en hun leesvaardigheid.

Verschillen tussen scholen en klassen. In groep 3 en 4 zijn de verschillen tussen scholen en klassen in prestaties van leerlingen op het gebied van technisch lezen soms erg groot. Deze verschillen kunnen nauwelijks worden verklaard vanuit omstandigheden in de context van de school of vanuit kenmerken van de leerlingenpopulatie. Of kinderen goed leren technisch lezen lijkt erg afhankelijk te zijn van de school en de leraar bij wie het kind in de klas zit. De inrichting van het leesonderwijs en de didactische vaardigheden van de leraar zijn erg bepalend. Ook externe onderzoeksresultaten in binnen- en buitenland laten dit zien. Met name zwakke technische lezers hebben baat bij een bepaalde inrichting van het leesonderwijs op de school. Het draait daarbij kort gezegd om een specifieke invulling van het onderwijsleerproces. Het gaat dan om gerichte aandacht voor letters en fonologische vaardigheden in de kleutergroepen, tijdige signalering van stagnaties, extra instructie- en leestijd en het doorzetten van onderwijs in leestechniek na groep 3. Het spreekt voor zich dat de vormgeving van het onderwijsleerproces in kleutergroepen moet aansluiten bij de wijze waarop deze jonge kinderen zich ontwikkelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om elementen als spel, betekenisvolle contexten, een rijke leeromgeving en herhaling.

Naast de invulling van het onderwijsleerproces zijn er duidelijke indicaties dat bepaalde aspecten van het schoolbeleid positief bijdragen aan de effectiviteit van het leesonderwijs. De deskundigheid van de leraren zou op een hoger plan getild kunnen worden en bovendien zouden scholen moeten nagaan of ze wel werken vanuit een opbrengstgerichte cultuur met duidelijke streefdoelen voor de leesresultaten.

Nader onderzoek. Voor de komende jaren zal de inspectie nader onderzoek doen naar het taalleesonderwijs in de groepen 1 tot en met 4 en naar begrijpend lezen. Hiermee kan een beter zicht ontstaan op de problemen die er op het gebied van het taalleesonderwijs op de basisschool bestaan en op de oplossing daarvan.

3 Zorg en begeleiding

Samenvatting 52

3.1 Inleiding 52

3.2 Omvang en aard van zorg en begeleiding 54
3.2.1 Inleiding 54
3.2.2 Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs 55
3.2.3 Voortgezet onderwijs 56
3.2.4 Expertisecentra 57
3.2.5 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 57
3.2.6 Leerlingen in speciale voorzieningen 58

3.3 De kwaliteit van zorg en begeleiding 59
3.3.1 Inleiding 59
3.3.2 Basisonderwijs 61
3.3.3 Voortgezet onderwijs 62
3.3.4 Expertisecentra 63
3.3.5 Speciaal basisonderwijs 64
3.3.6 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 64

3.4 De ketens van zorg en begeleiding 66
3.4.1 Inleiding 66
3.4.2 Aansluiting onderwijs-jeugdzorg 66
3.4.3 Aansluiting binnen het onderwijs voor leerlingen van vier tot twaalf jaar 67
3.4.4 Aansluiting binnen het onderwijs voor leerlingen van twaalf jaar en ouder 68
3.4.5 Aansluiting primair – voortgezet onderwijs 69
3.4.6 Aansluiting voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 71

3.5 Nabeschouwing 72

3 Zorg en begeleiding

SAMENVATTING

Problemen met zorgleerlingen. De problemen met zorgleerlingen groeien veel scholen boven het hoofd. Ernst en omvang van deze problematiek nemen snel toe. Vooral op leerlingen met zware gedragsproblemen is het onderwijs niet goed ingesteld. Deze leerlingen dreigen buiten de boot te vallen. Niet alleen in het onderwijs dreigen jongeren geïsoleerd te raken, maar ook daarbuiten. De samenwerking tussen scholen en andere instellingen voor jeugdzorg verbetert geleidelijk aan. Een toenemend aantal scholen werkt gericht aan de kwaliteit van de eigen zorg en participeert in een zorgnetwerk waarbinnen verschillende disciplines en instanties vertegenwoordigd zijn. Nog lang niet overal is echter een sluitend netwerk aanwezig voor opvang en hulp aan jongeren. Waar deze samenwerking niet of onvoldoende functioneert, worden leerlingen en ouders vaak heen en weer geslingerd tussen de ene en de andere school en tussen school en andere zorginstanties.

De kwaliteit van zorg en begeleiding. Binnen het onderwijs verdient de aansluiting tussen scholen en van schoolsoorten op elkaar dringend verbetering. De kwaliteit van zorg en begeleiding verdient op veel scholen nog verbetering. Vaak is de zorg niet genoeg aangepast aan en afgestemd op de snel veranderende problematiek.

Om alle leerlingen optimaal van het onderwijs te kunnen laten profiteren zijn verschillende maatregelen binnen en buiten het onderwijs nodig. Die maatregelen moeten allereerst leiden tot zo kort mogelijke wachttijden bij indicatiestelling, plaatsing op andere scholen of zorg door gespecialiseerde instanties. Daarnaast zijn zorgleerlingen er vooral bij gebaat als alle scholen in samenwerking met elkaar en andere een sluitende en ononderbroken zorgaanpak weten te realiseren.

3.1 INLEIDING

Toename zorgleerlingen. Hoewel de schoolloopbaan van de meeste leerlingen zonder al te grote problemen verloopt, kost het scholen grote moeite om een deel van de leerlingen voldoende op vervolgonderwijs en maatschappij voor te bereiden. Het aantal leerlingen dat extra zorg en begeleiding nodig heeft, neemt zowel in het primair, het voortgezet onderwijs als in cluster 4 van de expertisecentra (het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs, voor leerlingen met gedragsstoornissen) toe. Ook de instellingen voor beroepsonderwijs en volwasseneneducatie (bve) kampen met moeilijk oplosbare problemen.

De kernvraag van dit hoofdstuk luidt: hoe kun-

nen zorg en begeleiding bijdragen aan verbetering van onderwijskansen van leerlingen en daarmee aan beperking van het aantal leerlingen dat voortijdig het reguliere onderwijs verlaat of de hele schoolloopbaan aangewezen blijft op specifieke hulp. Niet alleen het onderwijs tobt met probleemjongeren. Veel andere instanties proberen eveneens te voorkomen dat jongeren maatschappelijk uitvallen. Intensieve samenwerking tussen deze instanties en onderwijsinstellingen is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde.

Waarom dit hoofdstuk? Hoewel de discussie over zorg en begeleiding allerminst nieuw is, concluderen wij op basis van ons toezicht en de rondetafelgesprekken die wij voerden met betrokkenen en deskundigen uit het onderwijsveld, dat een toenemend aantal scholen met de handen in het haar zit. Die scholen zien te weinig effecten van hun vaak grote inspanningen en merken dat zij leerlingen met ernstige problemen niet altijd passend onderwijs kunnen bieden. Vooral de mogelijkheden elders hulp te krijgen voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen of die te plaatsen in gespecialiseerde instellingen, zijn in de ogen van scholen heel beperkt. De soms grote verschillen tussen onderwijssectoren en schoolsoorten in benadering en aanpak van zorg en begeleiding vormen een tweede reden om in dit verslag apart aandacht te besteden aan dit onderwerp. Voor zorgleerlingen betekenen deze verschillen dat van een doorgaande en op elkaar aansluitende zorg lang niet altijd sprake is. Een derde reden voor dit hoofdstuk is dat wij het belang van integraal jeugdbeleid willen benadrukken. Maatschappelijke problemen gaan aan scholen niet voorbij, terwijl diezelfde scholen voor de oplossing van die problemen lang niet altijd voldoende zijn toegerust en evenmin over genoeg expertise beschikken om zonder bondgenoten alle leerlingen de juiste zorg te bieden.

Ten slotte willen wij scholen opnieuw oproepen te investeren in verbetering van zorg en begeleiding. Op te veel scholen en instellingen, in alle onderwijs sectoren, schiet die kwaliteit nog tekort. Daarbij gaat het niet in de eerste plaats om verbetering en uitbreiding van het systeem van zorg en begeleiding, maar om de leerlingen zelf en het profijt dat zij hebben van een goede uitvoering van die zorg.

In paragraaf 3.2 worden omvang en aard van 'het probleem' verkend. Vervolgens stellen wij in paragraaf 3.3 de kwaliteit van zorg en begeleiding in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs (sbo), de expertisecentra, het voortgezet onderwijs en de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie aan de orde. Paragraaf 3.4 is gewijd aan de ketens die vanuit het perspectief van de leerling (en diens ouders) van belang zijn voor de kwaliteit van zorg en begeleiding: de samenwerking tussen verschillende organisaties die belast zijn met zorg voor jongeren en onderwijs, de (horizontale) aansluiting tussen schoolsoorten in het primair en het voortgezet onderwijs en de (verticale) doorstroming van primair naar voortgezet onderwijs en van voortgezet onderwijs naar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie.

Dit hoofdstuk besluit met een poging de kernvraag te beantwoorden en oplossingen aan te dragen voor de in de voorgaande paragrafen gesignaleerde problemen.

3.2 OMVANG EN AARD VAN ZORG EN BEGELEIDING

3.2.1 *Inleiding*

Leerlingen die zich in het onderwijs niet zonder extra hulp naar hun vermogens kunnen ontwikkelen, noemen wij zorgleerlingen. Voor alle duidelijkheid: uit ons toezicht blijkt dat de meeste leerlingen in staat zijn zich ook zonder extra hulp goed te ontwikkelen. Uitgangspunt is dat alle leerlingen begeleiding krijgen, terwijl leerlingen met bijzondere onderwijsbehoeften aangepaste zorg behoeven.

De ene zorgleerling is de andere niet. Zorgleerlingen zijn niet over één kam te scheren. Een groot aantal verschillende kenmerken kan een optimale ontwikkeling in de weg staan. Niet alleen belemmeringen, in welke vorm dan ook, maar ook specifieke begaafdheden, maken het nodig het 'gangbare' onderwijsstramien voor deze leerlingen aan te passen.

De mogelijkheden om problemen bij leerlingen op het spoor te komen zijn de afgelopen jaren voortdurend verbeterd, aanzienlijk sneller dan de capaciteit om die problemen te verhelpen. Scholen signaleren steeds meer zorgleerlingen en ervaren tegelijkertijd dat hun mogelijkheden leerlingen daadwerkelijk te helpen hierbij achterblijven. Steeds vaker zijn scholen genoodzaakt externe expertise in te schakelen. Negen van de tien scholen voor voortgezet onderwijs beschikken inmiddels over een zorgadviesteam dat samenwerkt met diverse externe voorzieningen. Ook in het primair onderwijs neemt het aantal scholen toe met een breed zorgoverleg, waaraan naast de intern begeleider(s), de schoolmaatschappelijk werker en andere externe deskundigen deelnemen. De stijging van het aantal leerlingen die in het reguliere onderwijs vanuit de regionale expertisecentra ambulante begeleiding krijgen, de rugzakleerlingen, leidt eveneens tot intensivering en verbreding van de contacten met instanties buiten de school. Het is ondoenlijk een overzicht te geven van alle kenmerken die leiden tot het stempel 'zorgleerling'. Dat komt ook omdat scholen niet alleen te maken hebben met landelijk vastgestelde criteria, maar veelal ook hun eigen maatstaven hanteren bij het signaleren van zorgleerlingen.

Vanuit het belang van kinderen geredeneerd is het zinvol in elk geval een onderscheid te maken tussen orthopedagogiek (leer van de opvoeding van kinderen met ernstige functiebeperkingen) en pedagogiek (leer van de opvoeding). Opvoeden kan worden omschreven als de omgang tussen kinderen en volwassenen waarbij de volwassene de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen dat het kind kan 'zijn' en zich kan ontwikkelen. Stevens hanteert hiervoor de begrippen autonomie, competentie en veiligheid (Stevens,1997). Veel meer dan opvoeden, kenmerkt orthopedagogiek zich door gestructureerd en planmatig handelen, afgestemd op de specifieke mogelijkheden en beperkingen van het kind. De neiging bestaat snel te grijpen naar orthopedagogische en orthodidactische methoden en middelen, ook bij jongeren voor wie dat niet nodig – en vaak evenmin wenselijk – is. De inspanning dient in eerste instantie te zijn gericht op het voorkomen van risico's. Waar dat niet lukt, dienen problemen te worden beperkt of te worden opgelost. Scholen zullen weerstand moeten bieden aan de verleiding te snel naar het orthopedagogische model of een curatief-repressieve benadering te grijpen. Beter is het te kiezen voor een pedagogische aanpak die zich kenmerkt door aanmoedigen van zelfvertrouwen, stellen van hoge verwachtingen en door leerlingen zelf mede verantwoordelijkheid te geven voor hun leerproces. Didactisch gezien bieden voor leerlingen met problemen op cognitief gebied het model

van directe instructie, vroegtijdige signalering, diagnose met behulp van landelijk genormeerde toetsen en gerichte interventies in de vorm van voor- en na-instructie en uitbreiding van de leer- en instructietijd vaak soelaas. Voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen heeft het regulier onderwijs doorgaans echter nog weinig te bieden.

Aantal zorgleerlingen onduidelijk. Het is niet eenvoudig om vast te stellen hoeveel zorgleerlingen er in het onderwijs zijn. Er zijn verschillende definities in omloop, die elkaar soms aanvullen, soms overlappen en soms tegenstrijdigheden bevatten. Een eerste invalshoek om de omvang van de groep zorgleerlingen te bepalen, is die van de bekostiging. Alle leerlingen voor wie extra bekostiging beschikbaar is, zouden tot de categorie zorgleerlingen gerekend kunnen worden. Te denken valt onder meer aan rugzakleerlingen, basisschoolleerlingen met een extra gewicht en leerlingen die in het voortgezet onderwijs praktijkonderwijs (pro) of een vorm van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) ontvangen. Ook leerlingen die in speciale voorzieningen (zoals crisis- en onderwijsopvang) zijn geplaatst, zijn als zorgleerling te beschouwen. Een bezwaar tegen deze wijze van kwantificering is dat lang niet alle cumi-leerlingen in het voortgezet onderwijs en leerlingen met een extra gewicht in het basisonderwijs problemen in het onderwijs ervaren. Een tweede bezwaar is dat ook leerlingen voor wie geen extra middelen beschikbaar zijn gesteld, zoals bij voorbeeld in de bve-sector tot voor kort het geval was, grote problemen in het onderwijs kunnen ervaren.

3.2.2 *Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs*

Verschillende aantallen. De bekostiging van het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs gaat uit van 5 procent zorgleerlingen, maar scholen ervaren dit als een grove onderschatting van het werkelijke aantal leerlingen dat bijzondere aandacht en extra begeleiding nodig heeft.

Berekeningen van de Algemene Onderwijsbond (zie Van Iersel (2005) & Van Dijk, Verheul & Klompe, 2003) leiden tot de slotsom dat er op elke 25 leerlingen in het basisonderwijs zes à zeven zorgleerlingen zitten. Van deze leerlingen kampt 80 procent met leerproblemen, 37 procent met taak- werkhoudingsproblemen en 35 procent met problemen op sociaal-emotioneel gebied.

Vaak is er dus sprake van meer dan één probleem bij een leerling. Ook zijn er uiteraard verschillen in ernst van de problematiek.

Volgens het SCP-rapport 'Kinderen in Nederland' (Zeijl e.a., 2005) constateren medewerkers van de Jeugdgezondheidszorg bij ruim 20 procent van de kinderen in de basisschoolleeftijd psychosociale problemen. Een kwart van deze kinderen is hiervoor in behandeling. In 15 procent van de

Probleemleerlingen groeien scholen boven het hoofd

Kwart leerlingen kampt met problemen

gezinnen is sprake van opvoedingsproblemen, in 5 procent zelfs van een zeer ernstige opvoedingsproblematiek. De auteurs van dit rapport concluderen dat één op de twintig kinderen te maken heeft met een opeenstapeling van problemen en 6 tot 15 procent met één ernstig probleem. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005b) blijkt dat de omvang van de populatie zorgleerlingen op basisscholen en speciale basisscholen ongeveer een kwart bedraagt van de totale leerlingenpopulatie.

Berekeningen/schattingen van het aantal zorgleerlingen in het primair onderwijs. Hoeveel zorgleerlingen er zijn in het primair onderwijs hangt dus af van de gekozen invalshoek. Afhankelijk van die invalshoek zijn onderstaande berekeningen of schattingen mogelijk.

Gegevens van de inspectie. Volgens de vragenlijsten die basisscholen voorafgaand aan een schoolbezoek invullen, heeft 17 procent van de leerlingen een achterstand van een half jaar of langer bij Nederlandse taal. Bij rekenen en wiskunde betreft dit 11 procent van de leerlingen. Leerlingen met kleinere leerachterstanden zijn niet in deze cijfers begrepen. Uiteraard geldt voor veel leerlingen dat zij problemen hebben met beide vakken, maar aangenomen mag worden dat zeker één op de vijf leerlingen een ernstige achterstand heeft op één of beide basisvaardigheden.

3.2.3 *Voortgezet onderwijs*

Verschillende berekeningswijzen zorgleerlingen. Ook in het voortgezet onderwijs zijn er verschillende mogelijkheden om het aantal zorgleerlingen te berekenen. Het meest simpele en gangbare model is een optelsom van het aantal leerlingen in het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en leerlingen die in het vmbo leerwegondersteunend onderwijs ontvangen. Bij elkaar zijn dat ongeveer 125.000 leerlingen, oftewel 14 procent van alle leerlingen in het voortgezet en het

Berekeningen aantal zorgleerlingen

a. Beperkt bekostigingsmodel: 1,8 procent van de leerlingen in het basisonderwijs aangevuld met alle leerlingen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs (so). Volgens dit model behoort 7 procent van de po-leerlingen tot de categorie zorgleerlingen.
b. Uitgebreid bekostigingsmodel: alle gewichtsleerlingen in het basisonderwijs, aangevuld met de leerlingen in het so en het sbo samen (om overlap met de gewichtsleerlingen te voorkomen zijn de 'WSNS-leerlingen' in het basisonderwijs buiten beschouwing gelaten). Bij elkaar komt dit overeen met 27 procent van alle leerlingen in het primair onderwijs.
c. Model 'Kinderen in Nederland': ongeveer 15 procent van de kinderen van acht tot twaalf jaar.
d. Model van de Algemene Rekenkamer: 25 procent van de leerlingen in bao en sbo, aangevuld met de leerlingen in het so.

voortgezet speciaal onderwijs (vso) samen. Hiermee zijn echter niet alle zorgleerlingen in beeld gebracht. Zo is bij pro- en lwoo-leerlingen per definitie sprake van een meervoudig probleem: leerachterstanden in combinatie met een lage intelligentie en/of problemen op sociaal-emotioneel gebied. Leerlingen met alleen ernstige leerachterstanden zijn niet in deze berekening opgenomen. Dat geldt eveneens voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen zonder leerachterstand.

Niet alle leerlingen die in het basisonderwijs problemen hebben, behoren in het voortgezet onderwijs per definitie tot de categorie zorgleerlingen. Het omgekeerde, leerlingen die in het basisonderwijs niet als zorgleerling worden beschouwd en in het voortgezet onderwijs wel, komt zelfs veelvuldig voor.

Stijging aantal zorgleerlingen. Het percentage zorgleerlingen in het voortgezet onderwijs volgens deze omschrijving is sinds 2000 gestegen van 13,2 tot 14,3 in 2004. Van de leerlingen die in Amsterdam de basisschool verlaten blijkt 17 procent in 2003, 20 procent in 2004 en 23 procent in 2005 te zijn geïndiceerd voor lwoo of pro (Waijenberg, 2005). Binnen het vmbo is de stijging van het aantal zorgleerlingen duidelijk af te lezen uit het percentage lwoo-leerlingen per leerjaar (Inspectie van het Onderwijs, 2005). In 2003 behoorde 16 procent van de vmbo-leerlingen uit leerjaar 4 tot deze categorie. In leerjaar 1 bleek het aandeel lwoo-leerlingen al tot een kwart te zijn gestegen. Dit zijn duidelijke aanwijzingen dat aan de groei nog geen einde is gekomen. Een belangrijk deel van de leerlingen die voortijdig de school verlaten, verkeert eveneens in een zorgelijke situatie. Een deel van de voortijdig schoolverlaters komt later weer terug op school, maar voor het merendeel is dat niet het geval.

3.2.4 *Expertisecentra*

Cluster 4. In het voortgezet speciaal onderwijs steeg het aantal leerlingen sinds het jaar 2000 met 38 procent. Deze stijging komt vooral voor rekening van cluster 4 van de expertisecentra, waar de groei sinds 2001 bijna 50 procent bedroeg. In het speciaal onderwijs neemt dit aantal minder sterk toe. Wij zullen in het schooljaar 2005/2006 nader onderzoek uitvoeren naar de oorzaken van deze groei in cluster 4.

Over het (v)so als geheel gerekend is het aantal leerlingen met gedragsstoornissen in cluster 4 in anderhalf jaar tijd met 23 procent gegroeid. Sinds 1992 is de deelname aan het onderwijs van leerlingen die nu tot cluster 4 gerekend kunnen worden, zelfs meer dan verdubbeld. De groei is het grootst onder leerlingen met leerlinggebonden financiering: in de periode 2003 tot 2005 is hun aantal vervijfvoudigd. Binnen cluster 4 volgen volgens de Landelijke Commissie Indicatiestelling (2005) nu ruim 4.400 rugzakleerlingen onderwijs. Per Regionaal Expertise Centrum (rec) varieert het aandeel leerlingen met lgf van 23 tot 48 procent.

3.2.5 *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

Aantal zorgleerlingen in bve-sector onduidelijk. Wij beschikken niet over gegevens over het aantal zorgleerlingen in de bve-sector. Instellingen zien zorg en begeleiding als instrument om de deelnemers op een voor hen zo hoog mogelijk niveau te kwalificeren. De inspectie constateert een toename van interne zorgstructuren op meerdere niveaus, veelal met een centraal deelnemersservicecentrum. In de ontwikkeling en gekozen vormen van zorg en begeleiding zijn verschillen te constateren binnen en tussen de instellingen. In de meeste instellingen is sprake van een geïntegreer-

de aanpak van zorg en begeleiding, met name voor de opleidingen op niveau 1 en 2.

Nadat onderdelen veelal eerst als project zijn gestart en beproefd, worden zij bij gebleken geschiktheid opgenomen in een systeem van zorg en begeleiding. Zo hebben veel instellingen zorg en begeleiding vanuit kennis van de doelgroepen uitgewerkt en vormgegeven, zowel groepsgewijs als individueel. In deze uitwerking zijn onder meer vooropleiding, achtergrond, vaardigheden, leermogelijkheden en mogelijke problematiek van deelnemers opgenomen. Hierdoor kunnen de in- stellingen aard en omvang van de zorg vanaf het begin systematisch vaststellen.

Trajectbegeleiding. De intake van de deelnemer vormt doorgaans het uitgangspunt voor een goede plaatsing en start. Hierbij wordt meestal aandacht besteed aan motivatie, beroepsbeeld en analyse van leerachterstanden en risico's. Daar waar vmbo en regionale opleidingscentra (roc's) samenwerken, is regelmatig sprake van overdracht van het zorgdossier van de deelnemers. Hierdoor kan het roc aansluiten op de eerder geboden zorg. Instellingen kiezen hun eigen vorm voor het volgsysteem. Vaste onderdelen daarvan zijn de directe zorg in de onderwijsleersituatie door de docent en deelnemersbegeleiding door loopbaanbegeleiders en/of trajectbegeleiders, coaches en mentoren. Hierbij functioneert dan een systeem voor preventie, signalering en remedie tijdens het opleidingstraject. Het opleidingstraject begint zo nodig met voorbereidende of ondersteunende activiteiten, variërend van extra lessen tot faalangsttraining of een assertiviteitscursus. Ook op latere momenten zijn deze mogelijkheden meestal als vangnet aanwezig, vaak centraal georganiseerd en uitgevoerd door het deelnemersservicecentrum. Daarnaast kan intern of door externe instanties specialistische hulp worden geboden.

3.2.6 *Leerlingen in speciale voorzieningen*

Leerlingen met gedragsproblemen. Een deel van de leerlingen met ernstige gedragsproblemen is in een speciale voorziening (crisisopvang, onderwijsopvang of time-out) geplaatst. Inmiddels zijn de zogenoemde reboundvoorzieningen in het leven geroepen. Het Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg is begonnen met een begeleidend onderzoeksprogramma naar de prestaties van reboundvoorzieningen. Deze voorzieningen zijn bedoeld om zeer onhandelbare jongeren drie tot vier maanden op te kunnen vangen en weer terug te geleiden naar school. Leerlingen volgen in reboundvoorzieningen een traject op maat om motivatie en gedrag te veranderen, de leerattitude te verbeteren en leerachterstanden in te halen. Op de website www.lcoj.nl/rebound is een aantal praktijkbeschrijvingen van reboundvoorzieningen te vinden.

Op de rails. Voor leerlingen die niet in cluster 4 van de rec's geplaatst kunnen worden, zijn in het kader van het project 'Op de rails' duizend extra plaatsen beschikbaar gekomen voor problematische leerlingen zonder officiële indicatie. Ook zijn in samenwerking tussen de clusters 3 en 4 van de rec's onderwijszorgarrangementen ontwikkeld. Deze projecten zijn bestemd voor zeer moeilijk plaatsbare leerlingen die door gedragsproblemen veelvuldig thuis moesten zitten. Ondanks problemen rond financiering, afstemming tussen de indicatiestelling en de behandelingsplanning en het nog beperkte pedagogisch-didactische repertoire worden de resultaten van deze projecten over het algemeen goed genoemd (LCOJ, 2005). Niet altijd is duidelijk wat met deze voorzieningen precies wordt nagestreefd. Volgend schooljaar zullen wij onderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van het onderwijs dat op deze voorzieningen wordt geboden.

3.3 DE KWALITEIT VAN ZORG EN BEGELEIDING

3.3.1 *Inleiding*

Krijgen leerlingen die extra zorg behoeven ook extra zorg? Uit het voorgaande wordt duidelijk dat een aanzienlijk aantal leerlingen aangewezen is op bijzondere zorg en extra begeleiding. Dit maakt de vraag klemmend of de bestaande onderwijs- en opvangvoorzieningen er in slagen deze leerlingen die extra zorg ook daadwerkelijk te bieden. Wie spreekt over 'bijzondere' zorg, gaat ervan uit dat er ook zoiets bestaat als 'reguliere' zorg. Immers problemen voorkomen is beter dan ze te moeten oplossen. De vraag die moet worden beantwoord, luidt: wat betekent zorg en begeleiding in de praktijk voor leerlingen.

In het voortgezet onderwijs ligt bij de instroom de nadruk op selectie en passende plaatsing binnen een leerweg. De begeleiding krijgt ook daarna duidelijker gestalte buiten dan binnen de klas. In het basisonderwijs concentreren leraren zich op het waarborgen van een doorgaande lijn binnen de school. De begeleiding vindt steeds meer plaats door de groepsleraar binnen de groep.

In het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs zien we vaak een combinatie van plaatsing in (niveau)groepen en individuele begeleiding in de klas of groep.

De nadruk in de bve-sector ligt op een goede intake van deelnemers en op trajectbegeleiding. De wijze waarop zorg en begeleiding vorm krijgen, verschilt per instelling.

Zorg als systeem en als onderdeel van het primaire proces. De kwaliteit van zorg en begeleiding in de verschillende schoolsoorten hangt niet alleen af van de vraag of er een goed functionerend systeem voor is ingericht, maar ook van de mate waarin leraren in staat zijn in hun lessen voldoende rekening te houden met de verschillende onderwijsbehoeften van hun leerlingen. In de toezichtkaders van de inspectie wordt de laatste vraag op verschillende plaatsen beantwoord: bij leerstofaanbod, onderwijstijd en didactisch handelen van leraren. Of er sprake is van een goed functionerend systeem voor zorg en begeleiding blijkt uit de scores op de indicatoren die onder het kwaliteitskenmerk zorg en begeleiding vallen.

Een kwantitatieve vergelijking tussen de kwaliteit van zorg en begeleiding in de verschillende sectoren of schoolsoorten is niet goed mogelijk. De behoeften van de leerlingen en de wijze waarop het onderwijs is georganiseerd, verschillen daarvoor te veel. Wel kunnen wij vaststellen of de scholen, gezien hun leerlingenpopulatie, inrichting en taken, in staat zijn voorwaarden te creëren voor goede zorg en leerlingen te bieden waar die recht op hebben.

Tabel 3.3.1a
Kwaliteit van zorg en begeleiding in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs in percentage scholen dat voldoende scoort

	Schoolsoort		
	Bao	Vo	(V)so
Zorg en begeleiding			
– De school begeleidt leerlingen systematisch tijdens hun schoolloopbaan	81	97	59
– De school kent gunstige voorwaarden voor de begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften	88	94	56
– De school zorgt voor begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften	73	97	29
– De school betrekt ouders/verzorgers bij de zorg en begeleiding van de leerlingen	94	91	57
Leerstofaanbod			
– Het leerstofaanbod is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen	96	97	71
Tijd			
– De tijd voor onderwijs en leren is afgestemd op de onderwijsbehoeften van leerlingen	94	97	26
Onderwijsleerproces			
– Het onderwijsleerproces in de groepen of klassen is afgestemd op individuele verschillen tussen leerlingen	47	10	75

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Toelichting. De gegevens in bovenstaande tabel voor de verschillende sectoren kunnen, zoals gezegd, niet zonder meer met elkaar worden vergeleken omdat de eisen die de inspectie stelt aan de kwaliteit van zorg en begeleiding per sector niet dezelfde zijn.

Zorg en begeleiding vereisen allereerst goede en genormeerde instrumenten om problemen van leerlingen te kunnen signaleren. Op basis van een gedegen analyse van de beschikbare gegevens over een leerling of een groep leerlingen stelt de school een diagnose vast en baseert hierop een plan van aanpak of handelingsplan. De uitvoering hiervan dient zorgvuldig en planmatig te verlopen en uit te monden in een evaluatie van de effecten van de geboden hulp op basis van heldere criteria. Zowel in primair als in voortgezet onderwijs is dit laatste een achilleshiel van zorg en begeleiding (Inspectie van het Onderwijs, 2005a); in het basisonderwijs vooral omdat handelingsplannen weinig doelgericht en concreet zijn opgesteld, in het voortgezet onderwijs ontbreekt vaak een toereikend leerlingvolgsysteem voor (zorg)leerlingen. Een extracomplicatie is dat in beide sectoren vaak handelingsverlegenheid optreedt bij de zorg voor leerlingen met gedragsproblemen of problemen op het gebied van de sociaal-emotionele ontwikkeling. Scholen voor speciaal onderwijs schieten, meer nog dan in het basisonderwijs, tekort in doel- en opbrengstgerichtheid van de zorg.

3.3.2 *Basisonderwijs*

Problemen. De Algemene Rekenkamer (2005a; 2005b) is uitgesproken kritisch over zorg en begeleiding in het primair en het voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs zijn de dossiers van de zorgleerlingen niet altijd even duidelijk over de aard van de geboden zorg en nog minder over de resultaten. De Rekenkamer betwijfelt of alle zorgleerlingen de noodzakelijke zorg ook daadwerkelijk krijgen. Prikkels van financiële aard ontbreken zolang veelverwijzende scholen en weinig verwijzende daar geen gevolgen in de bekostiging van ondervinden. Van Iersel (2005) stelt dat er in het basisonderwijs te weinig personeel en tijd is om de noodzakelijke zorg daadwerkelijk te bieden. Steeds meer problemen komen de school binnen. Vooral op 'witte' scholen ontbreekt ruimte in het budget om daar het hoofd aan te bieden. Maar leraren kampen ook vaak met gebrek aan deskundigheid, zo blijkt bij voorbeeld uit het vaak late tijdstip waarop dyslexie wordt onderkend.

Hoewel de kwaliteit van het systeem voor zorg en begeleiding op 71 procent van de basisscholen aan de elementaire eisen voldoet, is er in dit opzicht nog veel ruimte voor verbeteringen. Eerder in dit hoofdstuk bleek dat meer dan 20 procent van de basisschoolleerlingen een achterstand van zes maanden of meer op taal- en/of rekengebied heeft. Opvallend is dat voor lang niet al deze leerlingen een handelingsplan is opgesteld. Zelfs in de groepen 3 en 4, de schooljaren waarin de kansen om achterstanden in te halen dan wel te beperken het grootst zijn, vindt de extra hulp voor twee van de tien leerlingen niet plaats op basis van een handelingsplan. Zonder zo'n plan moet ernstig betwijfeld worden of de extra ondersteuning, als die al wordt geboden, voldoende planmatig verloopt. Voor leerlingen met een individuele leerlijn, vrijwel steeds leerlingen die het niveau van onderwijs in hun groep niet aankunnen, ontbreekt zelfs in de meeste gevallen een duidelijk en doelgericht plan van aanpak.

Eigen leerlijn

Ariz is een rustige jongen die over een maand twaalf jaar wordt. Hij zit in groep 7 van de basisschool en heeft veel vriendjes in zijn klas. Toch zit hij een groot deel van de dag alleen aan een tafeltje, achter in de klas. Met rekenen en taal hoeft hij niet mee te doen met de anderen. Dan maakt hij wat sommetjes uit het werkboek van groep 4 als hij zin heeft. Maar liever gaat hij tekenen. Zijn lerares ziet hem graag tekenen, want hij stoort daarmee niemand en als hij rekent, wil hij haar steeds vragen hoe het moet. Zij heeft geen idee of Ariz er nog wat bijleert en vermoedt dat hij volgend jaar naar het praktijkonderwijs zal gaan. Hij is al getest.

De situatie is voor leerlingen met problemen van sociaal-emotionele aard nog ongunstiger. Op de helft van de basisscholen ontbreekt voor de leerlingen in de groepen 3 tot en met 8 op dit moment nog een gericht aanbod op dit gebied, evenals een signaleringssysteem dat het mogelijk maakt deze problemen vroegtijdig te onderkennen.

3.3.3 *Voortgezet onderwijs*

Ontbreken leerlingvolgsysteem. Scholen voor voortgezet onderwijs beschikken niet over voldoende informatie om de zorgstructuur en de uitvoering van de zorg adequaat af te stemmen op de behoeften van de leerlingen. Een van de oorzaken van dit gebrekkige inzicht is het ontbreken van een toereikend leerlingvolgsysteem (voor zorgleerlingen) in het vmbo. De Algemene Rekenkamer signaleert dat binnen het huidige vmbo een aantal zorgleerlingen niet op zijn plek is.

Differentiatie. Differentiatie in het voortgezet onderwijs krijgt vooral gestalte in de verschillende niveaus en leerwegen en veel minder door binnen de klassen de lessen op verschillen tussen leerlingen af te stemmen. Een gevolg hiervan kan zijn dat leerlingen gedemotiveerd raken. Het volgen van een meer op de praktijk gericht leerwerktraject kan een oplossing bieden voor leerlingen die moeite hebben met het meer theoretische karakter van het onderwijs. Op dit moment kan nog maar beperkt aan de behoefte hieraan worden voldaan.

Onvoldoende aandacht voor analyse hulpvraag. Uit ons toezicht blijkt dat de kwaliteit van het systeem voor zorg en begeleiding als geheel op 94 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs aan de basale eisen voldoet. In vergelijking tot vorig jaar is de kwaliteit niet veranderd. In het systeem zitten niettemin twee zwakkere kanten. Bijna een kwart van de scholen besteedt onvoldoende aandacht aan een nadere analyse van de hulpvraag van leerlingen die uitvallen en slechts iets meer dan de helft van de scholen is voldoende op de hoogte van de effecten van de extra begeleiding.

Werken met individuele handelingsplannen is in het voortgezet onderwijs veel minder gebruikelijk dan in het primair onderwijs. Scholen (vooral havo/vwo) richten hun zorg meer op de sociaal-emotionele problematiek van leerlingen

dan op problemen van cognitieve aard. Niet alle scholen voldoen aan de eis voor alle lwoo-leerlingen een handelingsplan op te stellen en bovendien lukt het de scholen niet altijd die plannen goed uit te voeren. Voor een deel is dit te verklaren uit het feit dat leraren er op verreweg de meeste scholen niet in slagen hun lessen voldoende af te stemmen op de verschillende onderwijsbehoeften van hun leerlingen.

Wij constateren wel dat de capaciteit van scholen om zorg te bieden groeit, mede door diverse activiteiten in het onderwijsveld, zoals die van het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs en het project kwaliteit leerlingenzorg vmbo/praktijkonderwijs.

Praktijkonderwijs. Ruim 26.000 leerlingen volgen praktijkonderwijs (OCW, 2005e). Dit onderwijs is bedoeld voor leerlingen die waarschijnlijk geen diploma zullen behalen en is erop gericht zoveel mogelijk leerlingen een zinvolle plaats op de arbeidsmarkt te bezorgen. Vorig jaar waardeerden wij de kwaliteit van zorg en begeleiding op 90 procent van de bezochte scholen als voldoende. De kwaliteit van de toetsing daarentegen liet echter vaak te wensen over. Dat betekent dat praktijkscholen vaak de voortgang van hun leerlingen onvoldoende meten of dat leraren op een school verschillende normeringen gebruiken.

3.3.4 *Expertisecentra*

80 procent scholen (voortgezet) speciaal onderwijs schiet tekort. Vorig jaar bleek dat de kwaliteit van zorg en begeleiding op 80 procent van de scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs tekortschoot. Juist omdat de leerlingen op deze scholen, gezien hun zeer specifieke onderwijsbehoeften, aangewezen zijn op planmatige en systematische begeleiding, is dit reden voor grote bezorgdheid. De aangescherpte wetgeving op het gebied van zorg en begeleiding heeft ervoor gezorgd dat scholen veel aandacht aan dit onderwerp zijn gaan besteden. Toch zijn veel scholen er nog niet in geslaagd gunstige voorwaarden voor zorg en begeleiding te creëren. Mede hierdoor is op bijna de helft van de scholen nog onvoldoende sprake van een systematische begeleiding van leerlingen.
De kwaliteit van zorg en begeleiding vertoont ook dit jaar nog ernstige tekorten. Op nog geen 20 procent van de scholen heeft de inspectie het systeem voor zorg en begeleiding als geheel voldoende bevonden.

Voortijdig schoolverlaten

Aisja zit nu al bijna twee jaar op het Vesuviuscollege en vindt het daar vreselijk. Als het even kan, spijbelt ze. Meestal hangt ze dan wat rond in het winkelcentrum en op woensdag en zaterdag mag ze op de markt helpen. Op school is alles saai, het gaat echt nergens over. Ze noemen het beroepsgericht onderwijs, maar ze leert niets waar ze op de markt wat aan heeft. Daar steekt ze wel veel op: ze weet hoeveel stof er nodig is voor een rok of bloes en kan meestal ook uitrekenen hoeveel dat dan kost. Als het aan haar lag, ging ze morgen al van school af.

3.3.5 *Speciaal basisonderwijs*

Tabel 3.3.5a
Kwaliteit van zorg en begeleiding in het speciaal basisonderwijs in percentage scholen dat voldoende scoort

– De school stelt bij plaatsing voor iedere leerling een ontwikkelingsperspectief op	32
– De school signaleert vroegtijdig welke leerlingen zorg behoeven	78
– De school analyseert de aard van de zorg die deze leerlingen nodig hebben	87
– De school voert de zorg planmatig uit	75
– De school gaat de effecten van zorg na	78
– De school betrekt de ouders van leerlingen bij de zorg voor hun kind	96

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2003-2005)

Onderzoeken speciaal basisonderwijs. Bovenstaande gegevens zijn ontleend aan de jaarlijkse onderzoeken die in de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005 in het sbo plaatsvonden. De waarderingen zijn gebaseerd op gesprekken met directieleden en intern begeleiders en niet op waarnemingen in de groepen. Een duidelijk probleem op veel van deze scholen, zo blijkt uit de score op de eerste indicator, is het gebrek aan doel- en opbrengstgerichtheid.

Het beleid van 60 procent van de scholen is nog onvoldoende gericht op het bereiken van optimale resultaten op cognitief gebied bij hun leerlingen. Slechts een derde van de scholen stelt bij, of kort na, plaatsing een ontwikkelingsperspectief voor de leerlingen op. Hierdoor ontstaat het risico dat de leerling onvoldoende uitgedaagd en gestimuleerd wordt zich naar vermogen te ontwikkelen.

3.3.6 *Beroepsonderwijs en volwassenenededucatie*

In de bve-sector hebben wij de kwaliteit van zorg en begeleiding niet specifiek onderzocht. De nadruk in ons toezicht ligt in dit verband meer op de toegankelijkheid van de instellingen en op de kwaliteit van het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. In het toezichtkader zijn echter wel aspecten opgenomen die informatie geven over de kwaliteit van zorg en begeleiding. Uit onderstaande tabel blijkt dat de voorwaarden voor goede zorg en begeleiding op bijna alle instellingen aanwezig zijn.

Geen expliciete regelgeving voor zorg en begeleiding. Anders dan in andere onderwijssectoren kent bve geen expliciete regelgeving voor zorg en begeleiding. Tot voor kort was hiervoor ook geen extra geld beschikbaar. De middelen voor Voorbereidende en Ondersteunende Activiteiten worden landelijk verdeeld en zijn niet gerelateerd aan het

Tabel 3.3.6a
Percentage units dat voldoende scoort op indicatoren en aspect 'Zorg en begeleiding'

– Individuele behoeften/begeleiding	98
– Begeleiding opleiding	94
– Voorlichting	97
– Informatie	94
– Trajectbegeleiding	96
– Intake/assessment	97
– Keuzebegeleiding	97
– Begeleiding leerproblemen/persoonlijke en sociale begeleiding	97
– Registratie	90

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Opbrengstgericht?

> Lente is vorig jaar van school veranderd. 'Ik zit nu op een school voor speciaal basisonderwijs', zegt ze parmantig. Ze heeft het goed naar haar zin op de nieuwe school. Vroeger kreeg ze voortdurend te horen dat ze dom was. Nu niet meer, ze heeft zelfs ontdekt dat ze lang niet de slechtste lezer in de klas is. Soms vraagt de leraar haar voor de klas iets voor te lezen, maar daar heeft Lente geen zin in. En dan hoeft het ook niet van hem. Lezen gaat hier ook heel anders dan op haar vorige school. Ze mag een boekje uitkiezen met een groene stip op de rug. Het boek over de dieren van Afrika heeft ze nu al zes keer gepakt. Het staat vol plaatjes van wilde dieren.

aantal zorgleerlingen. Vaak beschikken instellingen over incidentele projectmiddelen, zoals ESF-subsidies, waarmee zij allerlei extra voorzieningen betalen. Een verbetering is dat leerlingen met een rugzakje in het voortgezet onderwijs hierover ook de beschikking zullen houden als ze een opleiding in de bve-sector gaan volgen.

Succesfactoren. Aspecten die volgens de instellingen het succes van zorg en begeleiding positief beïnvloeden zijn onder meer: communicatie met in elk geval ouders van minderjarige deelnemers en actief werken aan een prettige omgeving, sociaal gedrag, veiligheid en de beroepspraktijkvorming. Cruciale factoren voor een goed schoolklimaat zijn: aantrekkelijk en beroepsgericht onderwijs dat aansluit bij het niveau van de deelnemer en een docententeam dat weet te motiveren en te binden. Het belang van de rol van docenten is toe- genomen. Het betreft dan de versterking van de pedagogische en didactische aanpak, vergroting van het didactische repertoire en de beheersing van meerdere rollen zoals coach, ondersteuner, begeleider, kennisoverdrager en motivator. Steeds meer instellingen gaan over tot het instellen van resultaatverantwoordelijke teams om de deskundigheid te vergroten die nodig is voor de groeiende groep die extra zorg nodig heeft.

In de bve-sector zijn verschillende positieve ontwikkelingen zichtbaar. Ondanks deze vooruitgang bestaan er tussen de instellingen – en vaak ook daarbinnen – grote verschillen in aanpak en kwaliteit van zorg en begeleiding. Zorg en begeleiding is in de niveaus 1 en 2 het verst ontwikkeld met specifieke trajecten voor risicogroepen. Waar deze leerlingen de niveaus 3 en 4 bereiken, neemt ook daar de aandacht voor zorg en begeleiding toe. In het algemeen geldt dat de instellingen voor alle deelnemers een minimumniveau van zorg bieden. Die zorg is echter niet altijd specifiek genoeg om te garanderen dat alle deelnemers ook de juiste zorg krijgen.

3.4 DE KETENS VAN ZORG EN BEGELEIDING

3.4.1 *Inleiding*

De minister van OCW erkent dat er nog de nodige knelpunten in het zorgstelsel bestaan (OCW, 2004a). Voor de korte termijn wordt voor gesteld vooral voor leerlingen met ernstige gedragsproblemen op meer plaatsen in het land een passend aanbod te realiseren. Daarnaast zal overbodige regelgeving worden geschrapt. De minister zal met voorstellen komen de indicatiestelling voor lgf-leerlingen te vereenvoudigen en roept scholen en rec's op zelf maatregelen te treffen om de indicatiestelling beter uit te voeren.

De ideeën uit de Notitie Vernieuwing Zorgstructuren funderend onderwijs (OCW, 2005f) gaan aanmerkelijk verder en moeten leiden tot een ingrijpende herziening van de organisatie van de speciale leerlingenzorg. Scholen en hun besturen krijgen een 'zorgplicht' om alle leerlingen een passend onderwijsarrangement aan te bieden. Als de school waar ouders hun kind aanmelden zelf niet in staat is dit arrangement te realiseren, zal die er in het zorgarrangement voor zorgen dat de leerling op een andere school onderwijs kan volgen. Voor alle zorgleerlingen komt er één indicatiesysteem. Verschillen in bekostiging tussen speciale en reguliere scholen vervallen. Voor leerlingen met een lichtere problematiek is geen indicering gewenst. Scholen krijgen voor die leerlingen een basiszorgbudget.

De opzet van dit voorstel is dat in 2010 ouders hun kind bij de school van hun voorkeur aanmelden waarna de school de plicht heeft een onderwijsarrangement aan te bieden. Bij verschillen van opvatting tussen ouders en bestuur kunnen ouders hulp inroepen bij steunpunten en kan het probleem aan een geschillencommissie worden voorgelegd.

Internationaal vergeleken. In verband met zorg en begeleiding is ook de onderwijsstructuur van belang. De OESO (Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling) komt tot de conclusie dat het Nederlandse onderwijsstelsel sterk gedifferentieerd is en dat gemeen heeft met Duitsland en Oostenrijk (OECD, 2005a). Gedifferentieerde systemen bieden over het algemeen een goede aan- sluiting op de arbeidsmarkt. Aan de andere kant besteden scholen in landen met een 'comprehensive' stelsel, aldus de OESO, meer aandacht aan de vorming van de persoonlijkheid. Een kenmerk van gedifferentieerde stelsels is dat vaker sprake is van verwijzingen naar andere niveaus. Hieruit kan worden opgemaakt dat de aansluiting van scholen op elkaar in deze stelsels bijzondere aandacht verdient.

3.4.2 *Aansluiting onderwijs jeugdzorg*

Voorzieningen buiten de school. De kwaliteit van zorg en begeleiding wordt voor een belangrijk deel bepaald door het bereik van voorzieningen buiten de school. Vanuit de leerling gezien, staat de vraag centraal of onderwijs- en jeugdzorgvoorzieningen er samen in slagen hem of haar de juiste hulp te bieden. Vanuit scholen geredeneerd, zijn er leerlingen die door hun ernstige problemen binnen de school niet voldoende kunnen worden ondersteund. Deze leerlingen kosten de leraren, zorgfunctionarissen of zorgteams op de scholen onevenredig veel tijd. Dit tijdsbeslag gaat ten koste van de zorg voor de andere (zorg)leerlingen. Zolang er nog geen andere onderwijsinstelling of -voorziening is gevonden, blijven deze leerlingen in de meeste gevallen op de 'oude' school. Hulp of advies van Bureau Jeugdzorg of de Jeugdgezondheidszorg, laten vaak te lang op zich wachten.

Bovendien is de capaciteit van bijzondere voorzieningen beperkt en de onderlinge afstemming en samenwerking soms gebrekkig.

Operatie Jong. In 2002 ging de Operatie Jong van start, als vervolg op het project Lokaal Jeugdbeleid, de Bestuursafspraken Nieuwe Stijl (BANS) en als aansluiting op het grotestedenbeleid.

Operatie Jong richt zich onder meer op:
- een samenhangend aanbod van zorg in en rond de school;
- voorkomen van voortijdige schooluitval;
- een sluitende keten van signaleren, beoordelen en interveniëren met een integrale verantwoordelijkheid voor de jongere;
- en betere aansluiting op elkaar van indicatiestellingen.

Operatie Jong streeft onder meer een sluitende zorgketen na, maar het is nog te vroeg om vast te stellen of uitvoering van de plannen tot daadwerkelijke verbeteringen zal leiden.

3.4.3 *Aansluiting binnen het onderwijs voor vier- tot twaalfjarigen*

Samenwerkingsverband. De zorgstructuur in het basisonderwijs en speciaal basisonderwijs vloeit in hoge mate voort uit de aanpak in het samenwerkingsverband. Tussen samenwerkingsverbanden bestaan echter grote verschillen, niet alleen in zorgstructuur, maar ook als het gaat om verwijzingsprocedures en daar- bij gehanteerde criteria. Een zorgleerling kan hierdoor problemen ondervinden bij een verhuizing naar een ander gebied. De expertisecentra maken geen deel uit van en vallen niet onder het bekostigingsregime van de samenwerkingsverbanden Weer-Samen-Naar-School (WSNS). Voor een samenwerkingsverband kan het financieel voordeliger zijn als een leerling wordt verwezen naar het speciaal onderwijs dan naar een school voor speciaal basisonderwijs. Het is niet onmogelijk dat er enig verband bestaat tussen de toename van het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs aan de ene kant (terwijl in het speciaal

Een uitzondering

Berend zit weer op z'n oude school. Hij maakte daar vroeger voortdurend ruzie met zijn lerares en vocht bijna elke dag met zijn klasgenoten. Anderhalf jaar geleden moest hij naar een school voor speciaal onderwijs, helemaal aan de andere kant van de stad. Hij werd daar een stuk rustiger en bleek veel beter dan de andere leerlingen te kunnen lezen en rekenen. Zijn leraar is eens gaan praten op zijn oude basisschool die inmiddels flink was veranderd. Toen men hoorde hoe goed het met Berend ging, wilden ze hem wel weer terug.
Zijn ouders vonden dat een goed idee en ook Berend wilde wel weer terug, hoewel hij z'n nieuwe vrienden zou missen. Maar omdat die zo ver weg woonden, waren het nooit echt goede vrienden geworden. Berend vindt het nu fijn op school. Hij kan goed leren en maakt bijna nooit meer ruzie. En als er eens wat gebeurt, wordt zijn nieuwe leraar niet boos maar praat een poosje met hem.

basisonderwijs het aantal leerlingen al sinds het jaar 2000 tussen de vijftig- en de tweeënvijftigduizend schommelt) en de bekostigingssystematiek anderzijds. Bovendien betekenen verschillen in indicatiestelling tussen sbo en so voor leerlingen en hun ouders soms weer extra problemen bij plaatsing in de juiste school.

De overgang van een basisschoolleerling naar het speciaal basisonderwijs of een vorm van speciaal onderwijs, kost volgens basisscholen veel tijd en moeite. Soms is dat overigens aan de verwijzende scholen zelf te wijten omdat de dossiers die nodig zijn voor een plaatsingsbeslissing lang niet altijd volledig zijn. In het algemeen is het verwijzingsgedrag van basisscholen zorgvuldig. Hoewel het aantal aanmeldingen toeneemt, gebeurt het volgens de brede evaluatie van Weer-Samen-Naar-School, leerlinggebonden financiering en onderwijsachterstandenbeleid (Vermaas & Van der Pluijm, 2004) steeds minder vaak dat daar een afwijzing op volgt.

Jaarlijks worden zeven- à achthonderd leerlingen teruggeplaatst van speciaal onderwijs naar regulier basisonderwijs. Terugplaatsing van sbo naar basisonderwijs komt evenmin vaak voor.

Rugzakleerlingen. Binnen het primair onderwijs is ook de opvang van rugzakleerlingen van belang. In het basisonderwijs ontvingen in het schooljaar 2003/2004 bijna 10.300 gehandicapte leerlingen ambulante begeleiding vanuit het speciaal onderwijs. Vier jaar geleden gold dit nog voor 6.800 leerlingen.

Vorig jaar rapporteerden wij over de zorg in het basisonderwijs voor leerlingen met adhd en stoornissen in het autistisch spectrum (Inspectie van het Onderwijs, 2004c). De conclusie luidde dat scholen niet voor al deze leerlingen handelingsplannen opstellen en dat de kwaliteit van de wel aanwezige plannen vaak tekortschoot. In het hoofdstuk over het primair onderwijs besteden wij dit jaar aandacht aan de vraag hoe scholen ouders in de schoolgids informeren over hun beleid bij het toelaten van lgf-leerlingen. De informatie blijkt meestal fragmentarisch en zelden volledig te zijn.

3.4.4 *Aansluiting binnen het onderwijs voor leerlingen van twaalf jaar en ouder*

Voortgezet onderwijs. Het merendeel van de scholen voor voortgezet onderwijs gebruikt geen systeem van landelijk genormeerde toetsen om de vorderingen van hun leerlingen te volgen. Als deze gegevens ontbreken, is het voor een school die een leerling van een andere school toelaat niet eenvoudig om vast te stellen of die leerling in de belangrijkste vakken een voorsprong of juist een achterstand heeft. Ook de overstap naar een ander schooltype kan hierdoor moeilijker verlopen dan wenselijk is. Voor het volgen van de sociaal-emotionele ontwikkeling gebruiken de scholen verschillende en vaak slecht vergelijkbare instrumenten.

Scholen zijn verplicht deel uit te maken van een netwerk van samenwerkende instanties die gezamenlijk voor een sluitende aanpak ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten zorgen. Aan zo'n sluitende aanpak ontbreekt het echter nog in verschillende regio's. Sommige gemeenten zetten nog te weinig personeel in voor handhaving van de leerplicht, waardoor al van meet af aan gaten in de sluitende aanpak vallen. Weliswaar ontstaat steeds meer zicht op het probleem van het voortijdig schoolverlaten, maar vorderingen in het bestrijden daarvan worden moeizaam gemaakt.

Met de instroom van zorgleerlingen uit het voormalig speciaal onderwijs in het regulier voortgezet onderwijs dienen docenten vaak over andere, gespecialiseerde vaardigheden te beschikken. De nadruk ligt bij deze groep leerlingen meer

op de (ortho)pedagogische en algemeen didactische dan op de inhoudelijke aspecten van het vak. Tot nu toe is door de lerarenopleidingen onvoldoende aandacht aan de veranderingen in het vmbo besteed. Nog lang niet alle beginnende docenten beschikken over de noodzakelijke vaardigheden; voor een deel van de meer ervaren leraren geldt hetzelfde.

Volgens de Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB) verloopt de plaatsing van rugzakleerlingen in het regulier voortgezet onderwijs problematisch. Het voortgezet onderwijs is aan de ene kant diplomagericht, aan de andere kant mogen aan de toelating tot de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo geen geschiktheideisen worden gesteld. Veruit de meeste scholen hebben in hun schoolplan of schoolgids geen zorgbeleid geformuleerd en zijn in het algemeen niet goed voorbereid op de komst van leerlingen met een handicap. Ook wij constateren dat specifieke deskundigheid voor het omgaan met gehandicapte of gedragsproblematische leerlingen vaak ontbreekt.

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. Bve-instellingen maken in toenemende mate deel uit van regionale netwerken voor zorg. Dit geldt vooral voor de roc's met grotestadsproblematiek. Iedere instelling kent een eigen interne zorgstructuur. Schoolmaatschappelijk werk is vaak op school aanwezig. De instellingen hebben persoonlijke contacten met het algemeen maatschappelijk werk, de sociale dienst, de leerplicht en het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (rmc). Het komt zelfs voor dat het rmc in de school is gevestigd. Ook Jeugdgezondheidszorg en Bureau Jeugdzorg maken deel uit van de eerste lijn. Met hen wordt meestal een zorgteam gevormd dat regelmatig overleg voert, waarbij zo nodig andere deskundigen aansluiten. Vanuit de tweede lijn nemen eveneens deskundigen deel aan het overleg en zo nodig zijn er contacten met de politie, het openbaar ministerie, Bureau Halt, overige jeugdvoorzieningen en arbeidsvoorziening. Deze contacten vergemakkelijken tijdige en verdere hulpverlening voor de deelnemers.

3.4.5 *Aansluiting primair – voortgezet onderwijs*

Doorlopende leer- en ontwikkelingslijn. Wanneer leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs gaan, mag worden verwacht dat de betrokken scholen zorgen voor een doorlopende leer- en ontwikkelingslijn van de leerling. Basisscholen beschikken meestal over veel kennis van en informatie over hun leerlingen. De intensieve contacten die de groepsleerkracht met zijn of haar leerlingen heeft, bieden een goede basis voor een voorspelling van de kansen van de leerling in het vervolgonderwijs. Uit onze gegevens blijkt dat bijna 80 procent van de leerlingen in het derde leerjaar tijdens het schooljaar 2004/2005 in een schoolsoort zit die overeenkomt met het advies van de basisschool.

Verschillen in beleving en bekostiging. De opvattingen over de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs verschillen tussen beide sectoren (Kassenberg, 2005). Volgens scholen voor voortgezet onderwijs speelt het advies van de basisschool een centrale rol bij de plaatsing en selectie. In de beleving van basisscholen baseren vo-scholen zich vaak te veel en te eenzijdig op de scores van de Cito-eindtoets. De uitgangspunten voor zorg en begeleiding tussen beide sectoren lopen uiteen. In het basisonderwijs volgen leerlingen bijna altijd onderwijs in groepen die wat betreft vorderingen en capaciteiten heterogeen zijn samengesteld. Scholen investeren al jaren in leraarvaardigheden om binnen de groepen het onderwijs af te kunnen

stemmen op verschillen tussen leerlingen. De zorg concentreert zich veelal op de doorgaande ontwikkeling van de leerling, ook als die ontwikkeling moeizamer en trager verloopt dan bij leeftijdsgenoten. In het voortgezet onderwijs staat 'elke leerling op de juiste plaats' centraal. De klassen zijn qua niveau aanmerkelijk homogener samengesteld en binnen de klassen worden de lessen maar zelden op relevante verschillen tussen leerlingen afgestemd. Van extra ondersteuning binnen de groep is weinig sprake.

Voorts zijn er opmerkelijke verschillen in bekostiging van zorgleerlingen. Voor elke leerling met een lwoo-indicatie ontvangt de vo-school extra middelen. Voor de bekostiging van de basisschool maakt het in het algemeen – gewichtsleerlingen buiten beschouwing gelaten – geen verschil of een school veel of weinig zorgleerlingen herbergt. Verbazing wekt in dit verband dat groep 8 van de basisschool gemiddeld anderhalve leerling met een eigen leerlijn telt. Dit betekent dat 5,9 procent van alle leerlingen van groep 8 op een van de groep afwijkend niveau werkt. De overgrote meerderheid van deze leerlingen heeft voor taal en/of rekenen een achterstand van minstens een vol schooljaar. Bij de overgang naar het voortgezet onderwijs blijkt ineens 15 procent van de leerlingen een achterstand van ten minste twee jaar te hebben en een indicatie te krijgen voor leerwegondersteunend onderwijs.

Indicatiestelling. De procedure voor indicatiestelling bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs verloopt vaak traag. De criteria voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs lijken duidelijk, maar er blijft sprake van interpretatieverschillen. Uit een onderzoek dat wij dit jaar op 57 basisscholen in Groningen uitvoerden, blijkt dat gemiddeld 14 procent van de leerlingen voor het lwoo wordt aangemeld. Een derde van de scholen verwijst geen enkele leerling, maar er zijn ook scholen die meer dan de helft van hun leerlingen voor het lwoo aanmelden. Opvallend is dat leerlingen met een lage score op de Cito-eindtoets van hoog presterende scholen vaker naar het lwoo worden verwezen dan leerlingen met dezelfde score op scholen met een lage gemiddelde score op die toets. Scholen met veel gewichtsleerlingen scoren gemiddeld lager dan andere scholen. Een leerling loopt daardoor op een school met weinig gewogen leerlingen meer kans op een lwoo-verwijzing dan een leerling met een even lage score op een school met veel van die leerlingen.

Ook scholen voor voortgezet onderwijs, zo blijkt uit dit onderzoek, hanteren verschillende procedures. Het tijdstip van aanmelding en plaatsing, de betrokkenheid van de Permanente Commissie Leerlingenzorg (pcl) in het voortraject en de betekenis die gehecht wordt aan de score op de eindtoets, kunnen van school tot school verschillen. Bovendien verlaten sommige scholen zich zoveel mogelijk op de gegevens van de basisschool, terwijl andere er de voorkeur aan geven de leerling zelf te toetsen.

Warme overdracht. In het vmbo bepaalt de Regionale Verwijzingscommissie (rvc) op basis van landelijke criteria of een leerling geïndiceerd kan worden voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Hierbij wordt een grote nadruk gelegd op leerachterstanden. Bij indicering in het kader van WSNS krijgen leerachterstanden minder nadruk. Scholen voor voortgezet onderwijs concluderen dat in de onderwijskundige rapporten van het basisonderwijs duidelijke informatie over de capaciteiten van leerlingen (intelligentie) en hun sociaal-emotionele ontwikkeling vaak ontbreekt. Basisscholen aan de andere kant klagen soms dat scholen voor voortgezet onderwijs te weinig aandacht besteden aan specifieke problemen van leerlingen. Beide sectoren zijn voorstander van een 'warme' overdracht van leer-

lingen, maar beseffen dat hiervoor veel tijd moet worden uitgetrokken. Overdrachtsgesprekken worden waardevol gevonden. Tegelijk zijn deze gesprekken meestal weinig gestructureerd waardoor de kwaliteit van de informatieoverdracht erg afhankelijk is van de toevallige gesprekspartners (Inspectie van het Onderwijs, 2005b).

Conclusie. Onze conclusie luidt dat de overgang van primair naar voortgezet onderwijs voor zorgleerlingen in veel gevallen nog onvoldoende soepel verloopt. De indicatieprocedure voor lwoo is tijdrovend, wat tot problemen kan leiden als die procedure pas begint na de aanmelding van leerlingen bij een school voor voortgezet onderwijs in maart. De inspectie constateert dat de eerste twee maanden vaak voorbijgaan met algemeen georiënteerde begeleiding, terwijl gerichte hulp in het voortgezet onderwijs regelmatig pas na de herfstvakantie start. In dit verband valt op dat er enige spanning lijkt te bestaan tussen enerzijds de sterk op onderwijsachterstanden gerichte indicatiecriteria voor leerwegondersteunend en praktijkonderwijs en anderzijds de concentratie op bestrijding van gedragsproblematiek op scholen voor voortgezet onderwijs.

De wijze waarop de zorg is georganiseerd en wordt uitgevoerd, verschilt aanzienlijk tussen beide onderwijssectoren. Mede hierdoor is de informatieoverdracht niet altijd volledig en toegesneden op nieuwe ontwikkelingen en de kenmerken van de zorg in het voortgezet onderwijs. Ten slotte wijzen wij op het merkwaardige verschijnsel dat het aantal zorgleerlingen bij de overgang van basisschool naar voortgezet onderwijs plotseling lijkt te verdubbelen. Zowel basisscholen – door geïndiceerde leerlingen niet te betrekken bij de berekening van de schoolscore op een eindtoets – als scholen voor voortgezet onderwijs – vanwege de extra middelen die lwoo-leerlingen opleveren – zouden in de verleiding kunnen komen een zo hoog mogelijk aantal leerlingen te voorzien van het stempel 'zorgleerling'.

3.4.6 *Aansluiting voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

Veel vooruitgang. Scholen voor vmbo hebben de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt in het realiseren van meer praktijkgericht onderwijs. Voorbeelden daarvan zijn de werkplekken en leerwerktrajecten.

Voor de doorstromingskansen van leerlingen is het gunstig dat 91 vmbo-scholen de mogelijkheid hebben gekregen om een assistent-opleiding te verzorgen. De nauwe samenwerking tussen vmbo en roc die vereist is voor de inrichting van een assistent-opleiding zal naar verwachting van de betrokken scholen ook voor de overige leerwegen vruchten afwerpen. Daarnaast ontstaan mogelijkheden om in overleg tussen een vo-school en een bve-instelling risicoleerlingen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs alsnog het vmbo-diploma te laten behalen (OCW, 2005f).

Grotere zelfstandigheid. Ongeveer 90 procent van de vmbo-leerlingen gaat na het examen rechtstreeks naar het mbo. Velen hebben moeite met de grotere zelfstandigheid die daar van hen wordt geëist. Een goede aansluiting wordt verder belemmerd door onduidelijkheid over de didactische werkwijze in het mbo en de gevolgen hiervan voor de instromende leerlingen. Scholen voor vmbo kunnen hun voorbereiding op het mbo eveneens verbeteren door daar feedback te vragen over de plaatsing en de schoolloopbaan van hun oud-leerlingen. Binnen het werken aan de beroepskolom vormt de onderlinge overdracht van informatie een bijzonder aandachtspunt, zowel van het vmbo aan

het mbo (zoals de 'warme overdracht' met een mondelinge toelichting) als de feedback in omgekeerde richting.

Een knelpunt in het mbo is het gebrek aan extra faciliteiten om probleemleerlingen vanuit het vmbo op te vangen in de niveaus 1 en 2. De voorschriften over de inhoud van het overdrachtsdossier kunnen daarnaast een belemmering vormen bij de opvang van leerlingen met andere dan onderwijsinhoudelijke problemen. Vooral voor leerlingen uit het praktijkonderwijs blijkt dit problematisch te zijn. Uit de rapportage Uitstroom Praktijkonderwijs 2003/2004 in de regio Rotterdam (Bureau Koers VO Rotterdam, 2005) blijkt dat de meeste leerlingen die het praktijkonderwijs verlaten naar het roc gaan. In vergelijking tot 2002/2003 steeg dit aandeel van 31 naar 38 procent. De uitstroom naar de arbeidsmarkt nam tegelijkertijd af. Hoewel het buiten het bestek van dit hoofdstuk valt, blijkt ook de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt op elkaar vooral voor zorgleerlingen problemen op te leveren. De meeste leerlingen die vanuit het praktijkonderwijs instromen in de mbo-niveaus 1 of 2 verlaten die opleiding zonder een certificaat te hebben behaald, ruim een kwart slaagt er wel in een (deel)certificaat of zelfs een diploma te behalen. Een belangrijke oorzaak van dit lage aandeel, is dat de intensieve begeleiding van het praktijkonderwijs in het roc ontbreekt.

Risico's bij overstap. Een toenemend aantal vo-scholen maakt door fusies deel uit van bve-instellingen en in verschillende regio's werken vmbo en bve samen. Veelal gaat het om samenwerking tussen een roc en een aantal nabijgelegen vmbo-scholen of scholen waarvan veel deelnemers instromen. De overgang van het voortgezet onderwijs naar bve vormt voor jongeren nog steeds een risico tussen wal en schip te vallen of een lastige start te maken. Om dat risico te verkleinen worden soms op initiatief van gemeenten, soms op eigen initiatief afspraken gemaakt over een sluitende aanpak gericht op het tegengaan van voortijdig schoolverlaten en op versterking van de zorg en begeleiding. Enkele voorbeelden van afgesproken maatregelen zijn: een sluitende registratie, waarbij er controle is of alle jongeren die van het voortgezet onderwijs komen op een vervolgschool zijn ingeschreven, afstemmingsactiviteiten die zich richten op betere voorlichting en introductieprogramma's. Daarnaast verbetert de programmatische aansluiting door afstemming van aansluitende leerlijnen en werkwijzen, een systeem van vrijstellingen en eenzelfde opzet van (digitale) portfolio. Soms vindt uitwisseling van docenten, loopbaanbegeleiders en trajectbegeleiders plaats.

3.5 NABESCHOUWING

Grenzen aan de spankracht. Scholen slagen er steeds beter in leerlingen met leerachterstanden, gedragsproblemen en stoornissen tijdig te signaleren. Tegelijkertijd horen wij van scholen dat ze onvoldoende personeel en tijd hebben om die leerlingen te geven wat ze nodig hebben. Soms zijn de problemen zo ernstig en complex dat ze de kracht van school en leraar te boven gaan. De samenwerking met externe instanties en specialisten verloopt nog niet overal soepel genoeg om die problemen met vereende krachten op te kunnen lossen. Er ontbreekt vaak nog een sluitend

regionaal netwerk van voorzieningen die gericht zijn op scholing, begeleiding en hulp voor jongeren. Daardoor worden scholen te vaak geconfronteerd met problemen van leerlingen waarvoor zij geen oplossing kunnen vinden.

Op verschillende plaatsen in ons land zijn ontwikkelingen gaande om de jeugdzorg niet meer vanuit het perspectief en de doelstelling van de verschillende hulpinstanties te benaderen. Centraal staat daar het concept van één loket voor jeugdhulpverlening, waarbij niet de instellingen maar de jongeren en hun problemen centraal staan. Het doel is hierdoor problemen van jongeren eerder te kunnen signaleren en sneller op te lossen.

Voorwaarden voor een goed leerproces. Op scholen met een zeer problematische leerlingenpopulatie slagen leraren er vaak niet in om in de klas de voorwaarden voor een goed onderwijsleerproces te waarborgen. Paulle (2005) onderzocht de praktijk op twee vo-scholen in achterstandswijken, één in de Bronx in de Verenigde Staten en één in de Bijlmer. Op deze scholen is sprake van een 'hidden curriculum' dat nauwelijks overeenkomsten vertoont met het papieren rooster. Verreweg de meeste verstoringen en gewelddadigheden zijn het gevolg van het optreden van een beperkte groep leerlingen met een sterk dominant en negatief gedrag.

Paulle constateert zowel in de Verenigde Staten als in Nederland een kloof tussen wat er werkelijk op probleemscholen aan de hand is en wat er in het beleid wordt besproken en gedaan. Noch op de scholen zelf, noch daarbuiten, zijn er volwassenen te vinden die werkelijk weten wat er zich in en rond de scholen allemaal afspeelt. De strekking van zijn boodschap is dat jongens en meisjes uit instabiele gezinnen een school lam kunnen leggen en dat het onderwijssysteem dit soort scholen in de steek laat. De bevindingen uit deze studie leiden tot de vraag of de in het voortgezet onderwijs gangbare pedagogisch-didactische aanpak op probleemscholen toereikend is.

Hoewel de op twee scholen gesignaleerde problemen niet gegeneraliseerd mogen worden voor het hele voortgezet onderwijs in Nederland, zullen veel scholen elementen van de bevindingen herkennen. Ook basisscholen in probleemwijken treffen bij oudere leerlingen al voorboden aan van het door Paulle beschreven gedrag. De problemen bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs leveren vooral voor risicoleerlingen extra gevaren op (Inspectie van het Onderwijs, 2005b). Na het voortgezet onderwijs nemen veel leerlingen hun problemen mee naar het beroepsonderwijs.

Breed samengesteld zorgteam. Een groot aantal scholen werkt gericht en met inzet aan verbetering van zorg en begeleiding. Deze scholen beschikken over een breed samengesteld zorgteam waarin verschillende instanties en deskundigen samenwerken. Intern zijn de verantwoordelijkheden voor de zorg evenwichtig verdeeld

tussen de leraren in de klas of groep en de zorgfunctionarissen. Met andere scholen binnen de eigen sector, de afleverende scholen en met het vervolgonderwijs zijn goede afspraken gemaakt over de doorstroom van leerlingen. Deze situatie treffen we lang niet overal aan. De aansluiting van scholen voor vier- tot twaalfjarigen op elkaar en die binnen het onderwijs voor leerlingen van twaalf jaar en ouder laat regelmatig te wensen over. De verticale doorstroming van primair naar voortgezet en van voortgezet naar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie levert voor zorgleerlingen eveneens problemen op.

De Onderwijsraad (2005a) vat de problematiek samen in één korte zin: 'het probleem is eigenlijk van niemand'. Die samenvatting is evenzeer van kracht voor de verschillende instanties en organisaties buiten het onderwijs die zijn belast met jeugdzorg.

In de inleiding op dit hoofdstuk formuleerden wij als kernvraag: hoe kunnen zorg en begeleiding bijdragen aan verbetering van onderwijskansen van leerlingen en daarmee aan de beperking van het aantal leerlingen dat voortijdig het reguliere onderwijs verlaat of de hele schoolloopbaan aangewezen blijft op specifieke hulp? Uit dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de ene zorgleerling de andere niet is. De kernvraag verdient andere antwoorden voor leerlingen met leerachterstanden dan voor leerlingen met bijzondere handicaps of jongeren met ernstige gedragsproblemen. Daarnaast moeten oplossingen niet alleen in het onderwijs worden gezocht. Er zijn verschillende maatregelen nodig, zowel in als buiten het onderwijs.

Kortere wachttijden. Om te beginnen dienen wachttijden en tijdrovende procedures bij de indicatiestelling en de plaatsing van leerlingen op andere scholen terug te worden gedrongen. De in dit hoofdstuk beschreven voorstellen zijn er op gericht deze procedures te versnellen en wachttijden voor leerlingen te verkorten. Ouders worden niet meer van het kastje naar de muur gestuurd en leerlingen behoeven niet meer tussen de wal en het schip te vallen.

Sluitende aanpak. De samenwerking tussen scholen en instanties rond jeugdzorg komt op gang, maar is nog te afhankelijk van min of meer toevallige initiatieven op lokaal niveau. Gezien de toenemende omvang en ernst van vooral gedragsproblematiek onder jongeren, dient elke school over een breed samengesteld zorgteam te beschikken om optimaal op deze problematiek te kunnen inspelen. Daarnaast is het wenselijk op lokaal niveau voorwaarden te creëren die scholen en onderwijsinstellingen in staat stellen de regie in deze samenwerking te voeren en ze ondersteuning te bieden bij de invulling van hun regierol.

Aansluiting binnen het onderwijs verbeteren. Wij komen tot de conclusie dat de soms gebrekkige aansluiting tussen schoolsoorten begrijpelijk is gezien de bestaande wet- en regelgeving en de verschillen in organisatie en taken van onderwijsinstellingen en schoolsoorten. Tegelijk blijkt dat die verschillen voor jongeren vaak grote risico's betekenen. Net als in de samenwerking met externe instellingen zouden niet regelgeving, organisatie en taken bepalend behoren te zijn voor de wijze waarop zorgleerlingen worden opgevangen. Het belang van de leerling, vooral de zorgleerling, dient centraal te staan en zwaarder te wegen dan de 'eigenheid' van scholen en schoolsoorten. Wij pleiten in dit verband voor een gezamenlijke inspanning van scholen en onderwijssectoren om te komen tot het opstellen van een doorgaande lijn in volgsystemen en portfolio's per leerling voor hun hele schoolloopbaan.

Meer kwaliteit van zorg en begeleiding. Ten slotte vertonen de inrichting en de kwaliteit van zorg en begeleiding op te veel scholen nog tekortkomingen. Het systeem van zorg en begeleiding en de dagelijkse omgang met zorgleerlingen staan op veel scholen nog erg los van elkaar, terwijl die – ten behoeve van de leerling – elkaar juist zouden moeten aanvullen en versterken. In alle schoolsoorten is de zorg en begeleiding nog te weinig doelgericht. De meeste scholen zijn niet op de hoogte van de effecten van hun inspanningen en een deel van de scholen hanteert nog procedures en aanpakken die niet meer passen bij de zorgleerlingen van vandaag.

4 Veiligheid

Samenvatting 80
4.1 Inleiding 80
4.2 Veiligheidsproblemen in het onderwijs 82
4.3 Onderzoek van de inspectie naar sociale veiligheid 86
4.4 Primair onderwijs 87
4.5 Voortgezet onderwijs 90
4.6 Speciaal onderwijs (cluster 4) 95
4.7 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 98
4.8 Homoseksuele leerlingen en onderwijspersoneel 99
4.9 Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs 101
4.10 Nabeschouwing 103

4 Veiligheid

SAMENVATTING

Fysiek geweld. Op basisscholen neemt fysiek geweld tussen leerlingen toe en in het vmbo wordt meer gediscrimineerd. Scholen die leerlingen met gedragsproblemen opvangen, zijn er het afgelopen jaar niet veiliger op geworden. Alleen in havo- en vwo-scholen, waar de problemen toch al minder ernstig waren, zijn gunstige ontwikkelingen te zien.

Digitaal pesten. Digitaal pesten komt vooral in het voortgezet onderwijs op ruime schaal voor. Daarnaast melden directies met regelmaat problemen met autochtone leerlingen die zich extremistisch uiten, voornamelijk op scholen buiten de grote steden. Enkele scholen in de grote steden hebben te maken met vormen van religieus extremisme bij allochtone jongeren. Incidenten tussen groepen autochtone en allochtone jongeren zijn geen zeldzaamheid. Een op de vijf scholen voor praktijk- onderwijs of vmbo en een op de drie scholen voor voortgezet speciaal onderwijs heeft last van loverboys. In het vmbo in de grote steden neemt de acceptatie van homoseksualiteit door allochtone jongeren af.

Beleid sociale veiligheid. Scholen in alle sectoren zijn bezig een beleid rond sociale veiligheid te ontwikkelen. Een solide basis daarvoor in de vorm van een incidentenregistratie en peilingen bij leerlingen en personeel ontbreekt echter vaak. Ook gaan veel scholen niet na of de maatregelen die ze treffen wel effectief zijn. Het is daardoor twijfelachtig of de genomen maatregelen voldoende effect zullen hebben.

4.1 INLEIDING

Toezicht op veiligheid. Het afgelopen schooljaar stond de sociale veiligheid opnieuw hoog op de maatschappelijke agenda, ook de veiligheid in het onderwijs. Met regelmaat blijkt dat de veiligheid op scholen bedreigd wordt door agressieve leerlingen of ouders.

De inspectie houdt nadrukkelijker toezicht op het veiligheidsbeleid van scholen dan voorheen. Tot nu toe werd tijdens schoolbezoeken al wel aandacht besteed aan het schoolklimaat, een thema dat ook in de Wet op het onderwijstoezicht staat vermeld. De beleidsontwikkeling van de school rond sociale veiligheid stond echter minder op de voorgrond. In die situatie komt nu verandering.

Een school geldt als sociaal veilig als de psychische en fysieke veiligheid van leerlingen en personeel niet door handelingen van andere mensen wordt aangetast.

Op alle scholen in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs bekijkt de inspectie drie elementen van sociale veiligheid, die op vergelijkbare wijze ook aan de orde komen in het toezicht op het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. In de eerste plaats gaat de inspectie na of scholen voldoende inzicht hebben in de beleving van sociale veiligheid door leerlingen en personeel en in de incidenten die zich voordoen. Ten tweede wordt nagegaan of scholen een veiligheidsbeleid hebben dat incidenten kan voorkomen en ten derde stelt de inspectie vast of scholen een beleid hebben dat adequaat optreden na incidenten mogelijk maakt. Deze driedeling in inzicht, preventie en curatie is aanwezig in het veiligheidsbeleid van het ministerie van OCW en ook in voorbeeld-beleidsplannen die onder meer door het Vervangingsfonds en de Algemene Onderwijsbond (aob) zijn gepubliceerd.

Onderzoek sociale veiligheid. In de digitale vragenlijst die basisscholen jaarlijks ontvangen zijn inmiddels vragen over sociale veiligheid opgenomen. Een soortgelijke vragenlijst gaat ook in het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs van start. Met behulp hiervan kan de inspectie risico's per school inschatten en waar nodig snel tot verder onderzoek overgaan.

Beleid op alle scholen. Inzicht en schoolbeleid kunnen niet alle veiligheidsproblemen de wereld uit helpen. Een enkele agressieve leerling of ouder kan immers al sterke gevoelens van onveiligheid bij leerlingen en personeelsleden veroorzaken. Inzicht en beleid kunnen problemen daarentegen wel indammen en beheersbaar houden. Daarom spreekt de inspectie scholen hier op aan.

Niet alle scholen hebben even zwaar te lijden onder veiligheidsincidenten. Gelukkig hebben nog niet alle scholen ervaring met leerlingen of ouders die leraren aanvallen. Wel komen op praktisch alle scholen pestproblemen voor. Het is bekend dat gepeste leerlingen soms nog jarenlang zeer ernstige gevolgen ondervinden. Het onderwijs moet hoe dan ook proberen pestproblemen te voorkomen of zo beperkt mogelijk te houden. Scholen zijn bovendien op grond van de arbo-wetgeving al verplicht in een veiligheidsplan vast te leggen hoe ze de veiligheid bewaken. Beleid rond sociale veiligheid is kortom op alle scholen noodzakelijk, niet alleen op scholen waar de problematiek acuut is.

Toezicht op reboundvoorzieningen. Reboundvoorzieningen in het voortgezet onderwijs vormen een onderdeel van het veiligheidsbeleid van het ministerie van OCW. Eind 2005 had 71 procent van de samenwerkingsverbanden voortgezet onderwijs een dergelijke voorziening en 22 procent had een reboundvoorziening in voorbereiding. Veel voorzieningen waren nog druk bezig met het bepalen van criteria voor toelating en het vastleggen van procedures (Van Veen, Vander Steenhoven & Kuijvenhoven, 2006). De inspectie ontwikkelt een toezichtkader voor reboundvoorzieningen. Na enkele pilots in het voorjaar zal toezicht op de reboundvoorzieningen plaatsvinden vanaf augustus 2006. Over de bevindingen wordt in het eerstvolgende onderwijsverslag gerapporteerd.

Indeling hoofdstuk. Dit hoofdstuk geeft eerst een overzicht van recente onderzoeksresultaten op het terrein van sociale veiligheid. Daarna worden bevindingen uit onderzoek van de inspectie gepresenteerd voor verschillende sectoren. Bovendien bevat het hoofdstuk informatie over de veiligheid van homoseksuele leerlingen en personeelsleden en een beschrijving van de klachtmeldingen bij de vertrouwensinspecteurs.

4.2 VEILIGHEIDSPROBLEMEN IN HET ONDERWIJS

Pesten. Op de basisschool wordt 16 procent van de leerlingen in de bovenbouw gepest (Fekkes, 2005). Daarbij gaat het lang niet altijd om eenmalige incidenten: de rollen van slachtoffer en dader zijn namelijk redelijk stabiel (Camodeca, 2003). Gepeste leerlingen hebben vaker last van depressieve klachten, hoofdpijn, buikpijn, moeheid en slaapproblemen dan kinderen die niet gepest worden. De effecten van pesten zijn vergelijkbaar met die van kindermishandeling (Fekkes, 2005). Als kinderen eenmaal angstig of depressief zijn, kost het hen meer moeite om adequaat op te treden tegen hun belagers en lopen ze de kans in een neerwaartse spiraal terecht te komen. Naast de beschreven effecten krijgen gepeste kinderen vaak een hekel aan school en presteren ze soms slechter.

Twee derde van de gepeste kinderen vertelt aan zijn ouders wat er gaande is, maar slechts de helft vertelt iets aan een leraar. Vooral jongens die gepest worden zoeken niet snel hulp. Ze proberen de problemen in hun eentje op te lossen. Veel gepeste leerlingen doen lange tijd alsof er niets aan de hand is, in de hoop dat het pesten ophoudt (Junger-Tas & Van Kesteren, 1999). Leraren die niet zelf actief op onderzoek uitgaan, merken niet automatisch wat er in hun klas gebeurt. Als ze wel iets merken, grijpen ze in maar volgens kinderen helpt dat maar in de helft van de gevallen en soms werken maatregelen zelfs averechts uit.

Pesten is een aanwijzing voor meer gedragsproblemen. Scholen zouden zich niet alleen om de slachtoffers van pesten moeten bekommeren, maar ook om de daders. Vaak is pesten een aanwijzing voor meer gedragsproblemen. Kinderen die pesten vertonen later ook vaak delinquent gedrag. Vroegtijdig ingrijpen is dus voor hen van groot belang. Toch worden veel pesters nooit door hun ouders of leraren op hun gedrag aangesproken (Fekkes, 2005).

Een vijfde tot een kwart van de leerlingen wordt gepest. In het voortgezet onderwijs wordt een vijfde tot een kwart van de leerlingen gepest (Junger-Tas & Van Kesteren, 1999; Craig & Harel, 2004). Pesten komt volgens 95 procent van de leerlingen op hun school voor. Bovendien zegt 43 procent wel eens uitgescholden te worden en voelt 20 procent zich soms buitengesloten (Van der Vegt, Den Blanken & Hoogeveen, 2005). Hoewel de meeste leerlingen zich veilig voelen op de school waar ze op zitten, zegt 16 procent dat leraren niet echt in hen geïnteresseerd zijn. De helft van de leerlingen maakt mee dat leraren leerlingen uitschelden. Bovendien zegt 20 procent dat leerlingen niet aardig voor elkaar zijn, elkaar niet helpen en elkaar niet vertrouwen.

Naast pesten komen diefstal en vernielingen volgens ruim 80 procent van de leerlingen op hun school voor. Ook wapenbezit is geen zeldzaamheid: 35 procent van de leerlingen maakt dat op school mee. In het vmbo voelen leerlingen zich minder veilig dan op havo- en vwo-scholen.

Uit onderzoek van Harland e.a. (2004) op vmbo-scholen blijkt dat driekwart van alle leerlingen zich weleens aan wangedrag schuldig maakt. Vooral verbaal pesten (44 procent van de leerlingen), vechten (38 procent) en fysiek pesten (27 procent) zijn gebruikelijk. Jongens vertonen vaker wangedrag dan meisjes. Van de leerlingen die zich op school misdragen, pleegt tweederde deel buiten school ook delicten.

Leraren als slachtoffer. Onderwijspersoneel kan op school het slachtoffer worden van agressieve leerlingen of ouders. Zo had een kwart van de leraren te maken met agressie van ouders (Zandbergen, 2006) en 3 procent ondervond fysiek geweld. Volgens de Algemene Vereniging Schoolleiders (AVS) (2005) had een derde van de basisscholen de afgelopen drie jaar te maken met bedreigingen van ouders en gingen ouders op 750 Nederlandse basisscholen over tot fysiek geweld. Volgens 23 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs vechten leraren wel eens met leerlingen en volgens 77 procent worden leraren uitgescholden (Van der Vegt, Den Blanken & Hoogeveen, 2005). Een klein deel van de leraren wordt slachtoffer van fysiek geweld door leerlingen of hun ouders (Visser, 2001).

Op initiatief van het ministerie van OCW is eind 2005 een nationale veiligheidsmonitor gestart in het voortgezet onderwijs. Deze monitor wordt om het jaar herhaald. De gegevens zijn vergelijkbaar met de gegevens uit de bve-monitor. Door deze opzet wordt in de nabije toekomst duidelijk hoe bedreigingen van de sociale veiligheid zich in beide sectoren van het onderwijs ontwikkelen (Mooij & Van den Broek, 2005).

Digitaal pesten. Uit rondetafelgesprekken van de inspectie met het onderwijsveld in 2005 kwam naar voren dat veel scholen zich zorgen maken over digitaal pesten. Vormen van digitaal pesten zijn MSN-bommen of virussen versturen, homepages hacken, anonieme e-mail sturen, iemand uitschelden, bedreigen of zwart maken via e-mail of MSN of foto's van iemand anders zonder diens medeweten op internet zetten. Onderzoek onder elf- tot vijftienjarige leerlingen wijst uit dat vier op de tien leerlingen iemand kennen die digitaal gepest is. Van de leerlingen is 12 procent weleens zelf gepest. Een ander digitaal pesten heeft 15 procent weleens gedaan. Dit is een veel hoger percentage dan bij 'gewoon' pesten. De helft van de leerlingen vindt digitaal pesten minder erg om te doen, omdat het anoniem is en niemand ziet dat je het doet. Leerlingen vertellen eerder aan hun vrienden dan aan hun ouders of leraren dat ze digitaal gepest worden. Er zijn maar weinig leerlingen die concrete maatregelen treffen, zoals een ander e-mailadres nemen (19 procent) of de internetprovider inlichten (5 procent) (Van den Akker, 2005).

Driekwart van de leraren uit basisonderwijs en voortgezet onderwijs maakt zich zorgen over pesten via internet. Toch is voorlichting over onveiligheid op internet nog maar voor 30 procent van de leraren in basisonderwijs en voortgezet onderwijs een structureel onderdeel van hun onderwijsprogramma. Van de leraren vindt 90 procent dat de school meer moet doen, bijvoorbeeld meer praten over 'online fatsoen'.

Van de basisschoolleerlingen is 30 procent weleens uitgescholden via internet of werd er over hem of haar geroddeld. Van de leerlingen uit het voortgezet onderwijs is 40 procent dat weleens overkomen. Een minderheid van leerlingen (44 procent op de basisschool, 19 procent in het voortgezet onderwijs) vertelt leraren iets over digitaal pesten. Veel leerlingen (43 procent van de basisschoolleerlingen en 29 procent van de leerlingen uit het voortgezet onderwijs) willen op school graag meer leren over maatregelen tegen online pesten (Blauw Research, 2005).

Ook bij digitaal pesten geldt dat leraren niet zonder meer op de hoogte zijn van hetgeen zich in hun klassen afspeelt op dit gebied, als ze niet zelf op informatie uitgaan. Dat geldt des te sterker omdat het digitaal pesten zoveel minder zichtbaar is dan het gewone pesten en zich vaker buiten school afspeelt.

Vormen van extremisme. Scholen hebben in rondetafelgesprekken met de inspectie in 2005 aangegeven dat autochtone leerlingen zich in toenemende mate discriminerend uiten over allochtone leerlingen, vooral na de moord op Theo van Gogh. Onderzoek onder leraren van het voortgezet onderwijs in Amsterdam geeft aan dat er reden is voor ongerustheid. Volgens 15 procent van de leraren (20 procent van de leraren op vmbo-scholen) is de sfeer op hun school verslechterd. Autochtone en allochtone leerlingen botsen vaker met elkaar en ook tussen allochtone groepen komen meer conflicten voor. Bijna de helft van de leraren maakt mee dat leerlingen extreme standpunten verkondigen. Allochtone leerlingen motiveren geweld tegen het westen bijvoorbeeld vanuit hun godsdienst. Autochtone leerlingen willen alle buitenlanders het land uit hebben of gebruiken nazi-symbolen. Beide groepen keren zich tegen homoseksuelen en uiten zich antisemitisch. Leerlingen op zwarte scholen uiten zich vaker extreem dan leerlingen op witte of gemengde scholen.

De meeste leraren die met dit type uitingen te maken hebben, vinden ze weliswaar zorgelijk, maar beschouwen ze in de eerste plaats als uitingen van puberaal gedrag. Een deel van de leraren grijpt niet in omdat ze dit gedrag niet met aandacht willen belonen of omdat ze bang zijn voor wraak. Een derde van de leraren vreest dat de school onvoldoende ondersteuning zal bieden bij ingrijpen (Visser & Slot, 2005).

Recente rapportages (AIVD, 2005; Van Donselaar, 2005; Van Donselaar & Rodrigues, 2004) wijzen op het groeiend aantal uitingen van 'wit' extremisme sinds de moord op Theo van Gogh. Voorbeelden zijn de brandstichtingen bij moskeeën en islamitische scholen die op deze gebeurtenis volgden (Inspectie van het Onderwijs, 2005d). Een vergelijkbare ontwikkeling is in de buurlanden van Nederland niet aanwezig. Jongeren die voor deze uitingen verantwoordelijk zijn, worden naar het kledingmerk dat ze soms dragen aangeduid als Lonsdale-jongeren. Ze manifesteren zich vooral in kleinere steden en dorpen en zorgen op scholen voor voortgezet onderwijs (vooral vmbo-scholen) voor provocaties en confrontaties met allochtone jongeren. Het initiatief kan overigens ook van deze laatste groep uitgaan. Geschat wordt dat ongeveer 125 Lonsdale-groepen in Nederland actief zijn, waarvan slechts 14 procent in de vier grote steden. De groepen zijn onderling niet door een politieke ideologie of organisatie verbonden, maar onderhouden wel contacten via internet.

Loverboys. In rondetafelgesprekken van de inspectie in 2005 gaven sommige scholen aan dat de veiligheid werd bedreigd door loverboys die zich in de omgeving ophouden. Er zijn nog nauwelijks betrouwbare onderzoeksgegevens over dit onderwerp. Naar schatting zijn jaarlijks 1.500 tot 2.000 meisjes het slachtoffer van loverboys (Ecpat, 2003; Zuithof, 2005). Meestal zijn de meisjes laag opgeleid, vaak zijn ze allochtoon (Welther, 2003). Ook alleenstaande minderjarige asielzoekers zijn relatief vaak slachtoffer van loverboys, die soms bij internationale schakelklassen op jacht gaan (Ecpat, 2003). Loverboys hebben relatief vaak een Marokkaanse achtergrond. Omdat niet vaak aangifte wordt gedaan, is de pakkans voor loverboys klein.

Beleid van scholen. Het vorige Onderwijsverslag van de inspectie (2005e) maakte duidelijk dat de ontwikkeling van een veiligheidsbeleid op de meeste scholen nog in de kinderschoenen staat. Een vergelijkbare conclusie is getrokken in het inspectieonderzoek in de regio Uden-Veghel (Inspectie van het Onderwijs, 2005d). Scholen gaan

niet systematisch na wat er onder leerlingen en personeel speelt en zijn nog weinig ingespeeld op pesten via mobiele telefoons, e-mail en internet. Veel scholen proberen de veiligheid wel te bevorderen, vooral door in te zetten op preventie van problemen. De maatregelen vloeien meestal niet voort uit een probleemdiagnose, vertonen niet altijd samenhang en bovendien gaan scholen de effectiviteit ervan zelden na (NPRD/LBR, 2004; Steinmetz & Walraven, 2004). Vertegenwoordigers uit het onderwijs geven zelf ruiterlijk toe dat er geen veiligheidsplan is, noch een registratiesysteem (Van Aarsen, Kemp & Hoffius, 2005). Onderzoek onder leraren wijst herhaaldelijk uit dat zij onvoldoende terug kunnen vallen op een schoolbeleid bij conflicten met leerlingen en ouders (Europees Agentschap, 2003; Van Wonderen, 2004). Scholen die al wel een beleid hebben, zijn vaak door schade en schande wijs geworden en zijn pas tot beleidsontwikkeling overgegaan na een serie incidenten of uit de hand gelopen conflicten (Van der Mee, 2003).

Aangrijpen op concrete problemen. Beleid kan alleen succesvol zijn als het aangrijpt op concrete problemen. Scholen moeten daarom eerst goed inzicht krijgen in die problemen. Dat kan bijvoorbeeld door incidenten te registreren of door leerlingen en personeel systematisch te ondervragen. Voor dit doel zijn talloze instrumenten voorhanden, zoals bijvoorbeeld een korte digitale test voor de bovenbouw van de basisschool en de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Deze instrumenten zijn niet alleen geschikt om beleid op te baseren, maar kunnen ook een nuttige functie vervullen bij de evaluatie daarvan. Er zijn verder talloze voorbeelden van beleidsplannen die scholen naar eigen wens kunnen aanpassen, evenals registratiesystemen, internetprotocollen en protocollen voor het optreden na gebeurtenissen (zie *www.minocw.nl* en *www.schoolenveiligheid.nl)*. Het is dus niet nodig dat elke school op eigen houtje een veiligheidsbeleid ontwikkelt. Schoolbesturen of gemeenten kunnen bovendien een initiërende en coördinerende rol spelen en doen dat soms ook al.

Het aantal projecten rond sociale veiligheid is zowel nationaal als internationaal omvangrijk, maar effectevaluaties ontbreken grotendeels (Sanders & Phye, 2004). Er zijn wel overtuigende aanwijzingen dat schoolbeleid effectief kan zijn, mits alle betrokkenen van de school meedoen en het beleid ieder jaar opnieuw actief wordt uitgevoerd. Er zijn immers steeds weer nieuwe leerlingen, leraren en ouders die op de hoogte moeten worden gebracht (Fekkes, 2005). Een veiligheidsplan op papier is daarom ook niet het einde van ontwikkelingsactiviteiten, maar slechts het begin.

Goede probleemdiagnose. Voor zover wel effectonderzoek is gedaan, blijkt dat verschillende elementen van belang zijn (o.a. PSEPC, 2005; Lumsden, 2003; Rigby e.a., 2005; Twemlow, 2004; Mooij, 2001; Junger-Tas & Van Kesteren, 1999). Beleid kan pas ontwikkeld worden na een goede probleemdiagnose. Vervolgens wordt

Digitaal pesten nieuw probleem

Veiligheidsbeleid onvoldoende ontwikkeld

de effectiviteit van het beleid regelmatig vastgesteld aan de hand van nieuwe probleemdiagnoses. De school legt vast wie verantwoordelijk is voor taken op het gebied van de sociale veiligheid.

Schoolregels maken duidelijk welk gedrag ongewenst is, maar ook welk gedrag juist gewenst is. Gewenst gedrag moet zoveel mogelijk bevorderd worden. Regels hebben betrekking op de omgang tussen leerlingen onderling en op de omgang tussen leerlingen en onderwijspersoneel. Leerlingen en ouders worden betrokken bij het vaststellen van regels. Ook worden ze altijd formeel geïnformeerd over initiatieven van de school inzake sociale veiligheid. De schoolleiding gaat regel-matig na of alle betrokkenen in de school regels handhaven. Leerlingen spelen een rol bij de handhaving, bijvoorbeeld in de vorm van 'peer mediation'. De school zorgt er in de inrichting van het onderwijs voor dat elke leerling (van welke leeftijd dan ook) contacten onderhoudt met minimaal één volwassene. De kans dat leerlingen de binding met school verliezen wordt daardoor kleiner. De school herstelt beschadigingen aan het gebouw onmiddellijk en betrekt leerlingen daarbij. Er is toezicht door volwassenen en eventueel ook door leerlingen op plaatsen en momenten waar incidenten zich kunnen voordoen.

De school heeft een straf- en beloningssysteem dat aansluit op het ongewenste en gewenste gedrag. Bij de aanpak van incidenten betrekt de school niet alleen dader en slachtoffer, maar ook de 'omstanders' (bijvoorbeeld de rest van de klas). Indien nodig krijgen personeelsleden of leerlingen die een rol spelen in het veiligheidsbeleid een gerichte training. Scholen kunnen ook slachtoffers voorzien van een training. Dan moet wel duidelijk zijn dat dit niet impliceert dat het slachtoffer (bijvoorbeeld door een gebrek aan vaardigheden) zelf verantwoordelijk was voor het incident. De school werkt ten slotte bij de aanpak van incidenten structureel samen met instellingen uit de omgeving, zoals jeugdzorg en politie.

4.3 ONDERZOEK VAN DE INSPECTIE NAAR SOCIALE VEILIGHEID

De inspectie heeft, evenals vorig jaar en het jaar daarvoor onderzoek gedaan in het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. De gegevens van het primair onderwijs zijn gebaseerd op informatie van directies uit de digitale jaarlijkse vragenlijst die naar alle scholen gaat. Bij het speciaal basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en het speciaal onderwijs is gebruikgemaakt van steekproeven. De bve-sector is niet door de inspectie onderzocht, omdat de tweejaarlijkse bve-monitor al gedetailleerde informatie oplevert (Neuvel, 2004; Neuvel, 2005).

Bij de interpretatie van resultaten moet niet uit het oog worden verloren dat de gegevens afkomstig zijn van directies van scholen. Hun perceptie van de sociale veiligheid is noodzakelijkerwijs beperkt, omdat leraren noch leerlingen alles melden wat zich voordoet. Veel onderzoeken tonen aan dat personeelsleden en leerlingen negatiever denken over de sociale veiligheid dan leidinggevenden, die voor het beleid verantwoordelijk zijn. Het is dan ook nodig de cijfers van directies te beschouwen als een ondergrens van wat zich in werkelijkheid voordoet.

4.4 PRIMAIR ONDERWIJS

De gegevens hebben betrekking op 2.110 basisscholen (waarvan 155 in de vier grote steden) en 74 scholen voor speciaal basisonderwijs.

Incidenten in het primair onderwijs. Incidenten komen in de vier grote steden op relatief meer scholen voor dan in de landelijke steekproef. Basisscholen hebben volgens directies vooral te maken met leerlingen die elkaar pesten, dreigen met geweld of fysiek geweld gebruiken. Leraren hebben vaker last van ouders die verbaal geweld gebruiken dan van leerlingen die dat doen. Op een derde van de basisscholen pesten leerlingen elkaar ook digitaal. Leraren zijn daar maar zelden het slachtoffer van. Sommige scholen weten niet goed of digitaal pesten voorkomt. Gevoegd bij het feit dat leerlingen uit zichzelf niet altijd vertellen wat ze overkomt, zijn de cijfers over digitaal pesten waarschijnlijk een onderschatting van de werkelijkheid (tabel 4.4a).

Landelijk is een toename te zien van fysiek geweld tussen leerlingen in vergelijking met beide voorgaande metingen. Voor de andere typen incidenten geldt dat de vragen nu (en in de komende

Tabel 4.4a
Percentages basisscholen (landelijk en G4) waar in het schooljaar 2004/2005 minimaal enkele keren per jaar incidenten zijn voorgekomen

	Leerlingen onderling		Leerlingen en personeel		Ouders en personeel		Personeelsleden onderling	
	Land	G4	Land	G4	Land	G4	Land	G4
Fysiek geweld	56	72	7	10	2	4	–	1
Intimidatie/bedreiging								
– met fysiek geweld	55	68	6	10	9	19	–	1
– verbaal geweld (pesten e.d.)	78	87	15	27	23	37	3	7
– sms, e-mail, internet	29	35	2	3	1	4	–	1
Discriminatie, racisme	21	30	1	5	2	11	–	1
Vernieling, diefstal, heling	29	48	6	20	1	3	–	1
Seksueel misbruik/seksuele intimidatie, ongewenst seksueel getint gedrag	5	10	1	1	1	1	–	1

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

jaren) gedetailleerder gesteld worden dan voorheen. Daardoor is een vergelijking met eerdere metingen niet op alle punten mogelijk. Bij fysiek geweld bestaat dit probleem niet, zodat daar wel een toename gesignaleerd kon worden.

In het speciaal basisonderwijs komen incidenten op meer scholen voor dan in het reguliere basisonderwijs. In doorsnee wijken de cijfers niet sterk af van vorig jaar (tabel 4.4b).

In de grote steden en in het speciaal basisonderwijs wordt relatief vaak digitaal gepest. Een school voor speciaal basisonderwijs, afkomstig uit de vier grote steden, heeft te maken met loverboys. Religieus extremisme komt niet voor bij kinderen in de basisschoolleeftijd maar signalen van 'wit' extremisme worden gemeld door 7 procent van de scholen. Het gaat hierbij om kinderen die Lonsdale-kleren of white power-tekens dragen. Incidenten tussen autochtone en allochtone jongeren komen zowel op reguliere basisscholen als op scholen voor speciaal basisonderwijs voor. De vragen over loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen allochtone en autochtone jongeren zijn gesteld aan een steekproef van 183 basisscholen waarvan 16 scholen in de vier grote steden liggen (tabel 4.4c).

Tabel 4.4b
Percentages scholen voor speciaal basisonderwijs waar in het schooljaar 2004/2005 incidenten zijn voorgekomen

	Leerlingen onderling		Leerlingen en personeel		Ouders en personeel		Personeelsleden onderling	
	Enkele keren per jaar	Elke week	Enkele keren per jaar	Elke week	Enkele keren per jaar	Elke week	Enkele keren per jaar	Elke week
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	99	35	71	5	45	–	2	–
Discriminerende opmerkingen	84	21	19	1	11	–	7	–
Beschadiging of diefstal van eigendommen	68	3	18	–	1	–	2	–
Fysiek geweld	79	13	27	1	2	–	–	–

Stijging > 5 procent ten opzichte van vorige meting
Daling > 5 procent ten opzichte van vorige meting

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 4.4c
Percentages basisscholen (landelijk en vier grote steden) en scholen voor speciaal basisonderwijs die in 2004/2005 te maken hadden met digitaal pesten, loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen autochtone en allochtone jongeren

	Po	Po G4	Sbao
Intimidatie/bedreiging door sms, e-mail, internet	29	35	38
Loverboys	—	—	1
Religieus georiënteerd extremisme	—	—	—
'Wit' extremisme (Lonsdale, white power)	1	—	7
Incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen	10	6	10

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Maatregelen van basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs. Slechts 30 procent (in de vier grote steden 37 procent) van de basisscholen heeft een incidentenregistratie. Naarmate scholen meer incidenten meemaken, registreren ze iets vaker. Vergeleken bij vorig verslagjaar is geen voortgang te bespeuren.

In het schooljaar 2004/2005 heeft 6 procent van de basisscholen een of meerdere leerlingen die fysiek geweld gebruikten geschorst en op 1 procent van de scholen zijn zulke leerlingen verwijderd. In de vier grote steden doen scholen dit vaker (11 respectievelijk 3 procent van de scholen). Van de basisscholen heeft 6 procent incidenten aangegeven bij de politie. In de vier grote steden gebeurde dit even vaak.

Twee derde van de scholen voor speciaal basisonderwijs heeft het afgelopen schooljaar een of meer maatregelen getroffen om incidenten te voorkomen of te bestrijden. Slechts een deel van hen gaat na of maatregelen tot de gewenste effecten leiden. Er zijn nauwelijks scholen die daarbij terug kunnen vallen op gegevens die ze bij leerlingen en leraren hebben verzameld: systematische peilingen van de veiligheidsbeleving komen, evenals vorig jaar, weinig voor (tabel 4.4d).

Scholen waar veel incidenten voorkomen zijn niet actiever dan scholen waar het relatief rustig is. In het speciaal basisonderwijs worden incidenten doorgaans wel geregistreerd, in elk geval de ernstige. In vergelijking met vorig jaar komt registratie bovendien vaker voor. Een deel van de scholen heeft in 2004/2005 een preventief veiligheidsbeleid ontwikkeld of was betrokken bij projecten als de Vreedzame School. Veel scholen proberen nadere afspraken te maken over de manier waarop ze na incidenten optreden. Schorsen en verwijderen van leerlingen die fysiek geweld gebruiken, komen meer voor dan op reguliere basisscholen, evenals aangifte doen bij de politie. Scholen hebben dit bijvoorbeeld gedaan nadat ouders leraren bedreigden en nadat leerlingen hadden gestolen van leraren.

Tabel 4.4d
Percentages scholen voor speciaal basisonderwijs die in 2004/2005 maatregelen troffen op het gebied van sociale veiligheid

Inzicht in sociale veiligheid	
– Registratie van alle incidenten	20
– Registratie van een deel van de incidenten	40
– Peilen veiligheidsbeleving leerlingen en personeel	11
Preventieve maatregelen	
– Opstellen/uitwerken preventief veiligheidsbeleid	19
– Aanpassingen schoolgebouw	18
– Thema veiligheid in leerstofaanbod	12
– Scholing onderwijspersoneel	13
– Meedoen aan project veiligheid	19
– Leerlingen betrekken bij bewaken orde en aanpakken problemen	12
Curatieve maatregelen na incidenten	
– Opstellen/uitwerken veiligheidsbeleid afwikkelen van incidenten	16
– Afspraken met mentoren/leraren over optreden na incidenten	36
– Verbeteren opvang voor slachtoffers na incidenten	6
– Verbeteren afspraken met derden (bijv. politie)	14
– Aangifte doen bij de politie	8
– Leerling schorsen vanwege fysiek geweld	19
– Leerling verwijderen vanwege fysiek geweld	4
Nagaan of maatregelen effect hebben	39

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

4.5 VOORTGEZET ONDERWIJS

De gegevens over het voortgezet onderwijs hebben betrekking op 57 scholen voor praktijkonderwijs, 94 scholen voor vmbo (waarvan 31 in de vier grote steden), 24 scholen voor havo en 30 scholen voor vwo. Waar nodig is bij de analyses weging toegepast, zodat de steekproeven representatief zijn voor Nederland.

Incidenten in het voortgezet onderwijs. Havo- en vwo-scholen hebben minder met incidenten te maken dan scholen voor praktijkonderwijs en vmbo (tabel 4.5a). Dat neemt niet weg dat ook deze scholen rapporteren dat leerlingen elkaar een gebroken neus of kaak bezorgen, personeelsleden bedreigen, stelen of brandstichten.

Tabel 4.5a

Percentages scholen voor voortgezet onderwijs met incidenten in het schooljaar 2004/2005

	Minimaal enkele keren per jaar				Wekelijks			
	Pro[1)]	Vmbo	Havo	Vwo	Pro	Vmbo	Havo	Vwo
Incidenten tussen leerlingen onderling								
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	100	99	87*	69	26	18*	9	3
– Discriminerende opmerkingen	97	90	74	64	09	10	4	3
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	88	95	96	91	4	7	–	3
– Fysiek geweld	88	83	48*	42	2	5	–	–
Incidenten tussen personeelsleden onderling								
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	5	12	13	3	–	–	–	–
– Discriminerende opmerkingen	2	2	2	3	–	–	–	–
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	–	–	3	–	–	–	–	–
– Fysiek geweld	–	1	2	–	–	–	–	–
Incidenten tussen leerlingen en personeelsleden								
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	81	87	56*	44*	3	7	–	3
– Discriminerende opmerkingen	35	53	17*	16*	2	–	–	–
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	24	37	29	3	–	–	–	–
– Fysiek geweld	14	11	4	–	–	–	–	–
Incidenten tussen ouders en personeelsleden								
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	47	54	26	16	–	–	–	–
– Discriminerende opmerkingen	7	34*	13	3	–	–	–	–
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	2	5	4	–	–	–	–	–
– Fysiek geweld	5	6	4	–	–	–	–	–

Stijging > 5 procent ten opzichte van vorige meting

Daling > 5 procent ten opzichte van vorige meting

* trend over drie schooljaren in dezelfde richting

[1)] Praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 4.5b
Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die in 2004/2005 te maken hadden met digitaal pesten, loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen autochtone en allochtone jongeren

	Pro[1)]	Vmbo	Vmbo G4	Havo	Vwo
– Intimidatie/bedreigen door sms, e-mail, internet	85	82	83	59	47
– Loverboys	21	23	21	7	3
– Religieus georiënteerd extremisme	2	1	7	–	–
– 'Wit' extremisme (Lonsdale, white power)	44	32	14	18	15
– Incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen	33	31	23	21	23

[1)] Praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Van het vmbo, havo en vwo zijn nu gegevens beschikbaar over drie opeenvolgende schooljaren, zodat met enige zekerheid over trends kan worden gesproken. De toename van discriminerende opmerkingen van ouders tegen personeel in het vmbo lijkt een ongunstige trend. Een gunstige trend in het vmbo is de daling van het aantal scholen waar leerlingen elkaar wekelijks pesten. Verder zijn positieve trends alleen in havo en vwo zichtbaar.

Leerlingen op vmbo-scholen in de vier grote steden gebruiken vaker fysiek geweld en stelen vaker van leraren dan elders in Nederland. Discriminerende opmerkingen komen minder voor, zowel van de kant van leerlingen als van ouders. Fysiek geweld van leerlingen naar personeel en verbaal geweld van ouders naar personeel komen eveneens iets minder voor.

Op de meeste scholen voor praktijkonderwijs en vmbo-scholen pesten leerlingen elkaar digitaal (tabel 4.5b). Scholen noemen bijvoorbeeld het op internet verspreiden van naaktfoto's of foto's van seksuele handelingen verricht door medeleerlingen. Soms worden ook leraren de dupe: een vmbo-school maakte mee dat leerlingen op een zelfontwikkelde website leraren in woord en beeld beledigden. Havo- en vwo-scholen hebben minder met digitaal pesten te maken, maar ook daar komt het ruimschoots voor.

Eén op de vijf praktijkscholen en vmbo's heeft te maken met loverboys. Een deel van de scholen weet niet goed of deze problematiek rond de school speelt.

Wat extremisme betreft is een scheiding zichtbaar tussen Nederland als geheel en de vier grote steden. In het landelijk beeld valt op dat 'wit' extremisme met regelmaat voorkomt, zeker in het praktijkonderwijs. In het vmbo in de vier grote steden komt 'wit' extremisme veel minder frequent voor. Religieus georiënteerd extremisme komt daarentegen voornamelijk in de grote steden voor en nauwelijks in de rest van het land. Over het geheel genomen zijn er veel meer scholen waar 'wit' extremisme voorkomt dan scholen met religieus georiënteerd extremisme.

Incidenten tussen autochtone en allochtone jongeren komen vooral in het praktijkonderwijs en vmbo voor. Scholen beschrijven bijvoorbeeld dat leerlingen de hoofddoeken van moslimmeisjes aftrekken of dat Lonsdale-jongeren zich na school-

tijd verzamelen om allochtone leerlingen 'een lesje te leren'. Verschillende groepen allochtone jongeren botsen soms ook onderling. Een praktijkschool maakte langdurige spanningen mee tussen leerlingen van Antilliaanse en Marokkaanse herkomst die zich deels buiten de school afspeelden, maar wel hun weerslag hadden op de sfeer daarbinnen.

Maatregelen van scholen voor voortgezet onderwijs. Veel scholen hebben in het schooljaar 2004/2005 activiteiten ontplooid op het gebied van de sociale veiligheid. In het praktijkonderwijs en het vmbo was 90 procent van de scholen op enigerlei wijze actief op dit terrein, in het havo en vwo tweederde deel van de scholen.

Vanaf 2006 onderzoekt de inspectie in het toezicht of scholen inzicht hebben in de beleving van sociale veiligheid, of preventief beleid is ontwikkeld en of de school in staat is incidenten adequaat af te handelen. Veel scholen voldoen nog niet aan deze verwachtingen (tabel 4.5c).

Nog lang niet alle scholen beschikken over concrete gegevens van leerlingen en personeelsleden. Wel wordt over de hele linie iets vaker geregistreerd dan vorig jaar. Veel scholen gaan niet na of hun activiteiten de gewenste effecten opleveren en er zijn maar enkele scholen, voornamelijk in het vmbo, die feitelijke gegevens gebruiken bij hun beleidsevaluatie.

Wat preventieve maatregelen betreft richten de meeste scholen zich op het uitwerken van een beleid en het verwerken van veiligheidsthema's in het onderwijsaanbod.

Op het gebied van curatieve maatregelen zijn scholen vooral bezig afspraken te maken met derden, zoals de politie, naast interne afspraken. Zulke afspraken zijn van groot belang om na een incident direct adequaat te kunnen optreden. De rolverdeling tussen verschillende betrokkenen moet bijvoorbeeld helder zijn: wat doet de schoolleider, wat doet een leraar of mentor? Wanneer licht de school de ouders in en op welke manier? In welke situaties wordt de politie ingeschakeld? Welke sancties staan er op bepaalde vergrijpen in de school?

Veel scholen voor praktijkonderwijs of vmbo schorsen leerlingen die fysiek geweld gebruiken tijdelijk. Verwijdering is minder toegepast. Havo- en vwo-scholen grijpen minder naar deze maatregelen. Dat ligt ook voor de hand, omdat zij minder vaak met gewelddadige leerlingen geconfronteerd worden. Fysiek geweld of het dreigen daarmee tegen leerlingen of personeel is een van de belangrijkste redenen een leerling te schorsen of te verwijderen (zie ook het hoofdstuk 'Voortgezet onderwijs').

Veel praktijkscholen en vmbo-scholen hebben in 2004/2005 bij de politie aangifte gedaan van incidenten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een leerling die leuzen op de muren schreef over een docent, een leerling die een laptop van een leraar stal, een ouder die een leraar fysiek bedreigde, een leerling die een zorgcoördinator met de dood bedreigde en leerlingen die een voor docenten beledigende website opzetten. Ook deden scholen aangifte toen een Lonsdale-jongere een allochtone leerling bedreigde, leerlingen elkaar met messen te lijf gingen, toen een leerling een brandende sigaret op een medeleerling uitdrukte en toen brand gesticht werd in een wc.

Havo- en vwo-scholen deden minder vaak aangifte, maar voor zover dat wel gebeurde betrof het soortgelijke incidenten: leerlingen die elkaar mishandelden, digitaal pestten, bestalen of seksueel intimideerden, leerlingen die personeelsleden pestten of bestalen, een leerling die dreigend met een mes op school rondliep en een leerling die een vuilnisbak in brand stak.

Tabel 4.5c

Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die in 2004/2005 maatregelen troffen op het gebied van de sociale veiligheid

	Pro[1)]	Vmbo	Vmbo G4	Havo	Vwo
Inzicht in sociale veiligheid					
– Registratie van alle incidenten	41	29	37	30	13
– Registratie van een deel van de incidenten	41	52	30	30	32
– Peilen veiligheidsbeleving leerlingen en personeel	46	49	45	39	29
Preventieve maatregelen					
– Opstellen/uitwerken preventief veiligheidsbeleid	39	42	45	35	45
– Aanpassingen schoolgebouw	23	34	39	13	16
– Thema veiligheid in leerstofaanbod	30	41	39	30	6
– Scholing onderwijspersoneel	28	31	45	4	10
– Meedoen aan project veiligheid	23	22	32	17	19
– Leerlingen betrekken bij bewaken orde en aanpakken problemen	19	20	26	22	6
Curatieve maatregelen na incidenten					
– Opstellen/uitwerken veiligheidsbeleid afwikkelen van incidenten	39	31	45	26	16
– Afspraken met mentoren/leraren over optreden na incidenten	53	51	32	22	10
– Verbeteren opvang voor slachtoffers na incidenten	11	14	6	9	3
– Verbeteren afspraken met derden (b.v. politie)	49	57	48	30	19
– Aangifte doen bij de politie	33	46	45	16	28
– Leerling schorsen vanwege fysiek geweld	40	55	67	19	19
– Leerling verwijderen vanwege fysiek geweld	22	17	19	—	4
Nagaan of maatregelen effect hebben	58	66	48	40	13

[1)] Praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

4.6 SPECIAAL ONDERWIJS (CLUSTER 4)

Uit het vorige Onderwijsverslag bleek dat problemen rond sociale veiligheid in het speciaal onderwijs zich concentreerden in cluster 4 (pedologische instituten, scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en scholen voor psychiatrisch zieke kinderen). Daarom zijn alleen scholen in dit cluster opnieuw ondervraagd. Gegevens zijn verkregen van 45 scholen met leerlingen in de leeftijd van het

Tabel 4.6a

Percentages scholen voor so en vso (cluster 4) met incidenten in het schooljaar 2004/2005

	Minimaal enkele keren per jaar		Wekelijks	
	So	Vso	So	Vso
Incidenten tussen leerlingen onderling				
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	98	100	66	64
– Discriminerende opmerkingen	88	100	27	42
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	76	96	5	12
– Fysiek geweld	91	96	23	12
Incidenten tussen personeelsleden onderling				
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	2	–	–	–
– Discriminerende opmerkingen	–	4	–	–
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	2	–	–	–
– Fysiek geweld	–	–	–	–
Incidenten tussen leerlingen en personeelsleden				
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	98	100	33	40
– Discriminerende opmerkingen	44	78	7	26
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	44	71	5	4
– Fysiek geweld	79	86	9	5
Incidenten tussen ouders en personeelsleden				
– Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	51	74	–	4
– Discriminerende opmerkingen	12	46	–	4
– Beschadiging of diefstal van eigendommen	5	8	–	4
– Fysiek geweld	7	21	–	4

Stijging > 5 procent ten opzichte van vorige meting

Daling > 5 procent ten opzichte van vorige meting

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

basisonderwijs (so) en 29 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso). Justitiële jeugdinrichtingen zijn buiten de steekproef gelaten.

Incidenten in het (voortgezet) speciaal onderwijs. Evenals vorig verslagjaar laat het speciaal onderwijs ook nu het meest zorgelijke beeld zien. In het vso is de situatie ernstiger dan in het so (tabel 4.6a).

In vergelijking met vorig jaar zijn leerlingen in het so onderling meer gaan discrimineren en ook zijn ze meer verbaal geweld tegen personeelsleden gaan gebruiken. Er is iets minder gestolen en het personeel had minder te verduren van leerlingen en ouders. Het vso laat alleen ongunstige veranderingen zien, al zijn er wel minder scholen waar leerlingen elkaar wekelijks pesten of discrimineren.

In het speciaal onderwijs is de situatie rond digitaal pesten, loverboys, extremisme en incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen ongunstiger dan op basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs (tabel 4.6b), met name omdat meer scholen last hebben van loverboys en wit extremisme. Op het vso wordt in vergelijking met het praktijkonderwijs en het vmbo wat minder digitaal gepest en zijn er minder incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen. Daarentegen kampen veel meer vso-scholen met loverboys, religieus georiënteerd extremisme en vooral met wit extremisme.

Maatregelen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs. De meeste scholen in cluster 4 treffen maatregelen op het gebied van de sociale veiligheid. In het so is driekwart van de scholen op enigerlei wijze actief, in het vso 90 procent. Scholen waar veel incidenten voorkomen, doen niet meer dan andere scholen.

Registratie van incidenten is in het speciaal onderwijs gebruikelijker dan in andere sectoren. Van de so-scholen registreert 85 procent. In het vso registreren alle ondervraagde scholen (tabel 4.6c). Desondanks gebruikt maar een deel van de scholen deze gegevens bij de evaluatie van beleid. Het peilen van de veiligheidsbeleving bij leerlingen en personeel is niet algemeen gebruikelijk. Daardoor missen scholen nog een belangrijke informatiebron op basis waarvan ze hun veiligheidsbeleid kunnen vormgeven en evalueren.

Tabel 4.6b

Percentages scholen voor speciaal onderwijs (cluster 4) die in 2004/2005 te maken hadden met digitaal pesten, loverboys, vormen van extremisme en incidenten tussen autochtone en allochtone jongeren

	So	Vso
– Intimidatie/bedreiging door sms, e-mail, internet	36	63
– Loverboys	9	35
– Religieus georiënteerd extremisme	–	8
– 'Wit' extremisme (Lonsdale, white power)	16	58
– Incidenten tussen autochtone en allochtone leerlingen	9	7

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 4.6c
Percentages scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs (cluster 4) die in 2004/2005 maatregelen troffen op het gebied van de sociale veiligheid

	So	Vso
Inzicht in sociale veiligheid		
– Registratie van alle incidenten	39	48
– Registratie van een deel van de incidenten	46	52
– Peilen veiligheidsbeleving leerlingen en personeel	27	43
Preventieve maatregelen		
– Opstellen/uitwerken preventief veiligheidsbeleid	38	50
– Aanpassingen schoolgebouw	18	21
– Thema veiligheid in leerstofaanbod	13	21
– Scholing onderwijspersoneel	42	57
– Meedoen aan project veiligheid	11	14
– Leerlingen betrekken bij bewaken orde en aanpakken problemen	11	7
Curatieve maatregelen na incidenten		
– Opstellen/uitwerken veiligheidsbeleid afwikkelen van incidenten	36	50
– Afspraken met mentoren/leraren over optreden na incidenten	49	61
– Verbeteren opvang voor slachtoffers na incidenten	20	18
– Verbeteren afspraken met derden (bijv. politie)	31	57
– Aangifte doen bij de politie	24	66
– Leerling schorsen vanwege fysiek geweld	56	59
– Leerling verwijderen vanwege fysiek geweld	18	17
Nagaan of maatregelen effect hebben	58	65

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Op preventief gebied houden scholen zich vooral bezig met beleidsontwikkeling en scholing van het personeel, zoals trainingen in het omgaan met agressie. Ook op het gebied van curatieve maatregelen zijn veel scholen bezig beleid te ontwikkelen of afspraken te verbeteren.

Ruim de helft van de scholen in cluster 4 heeft leerlingen geschorst na het gebruiken van fysiek geweld. Verwijdering van deze leerlingen komt minder voor.

Op scholen voor speciaal onderwijs staat de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel in vergelijking met andere sectoren veel meer onder druk. Het ligt dan ook voor de hand dat er meer aangifte wordt gedaan bij de politie. Dat gebeurde in het so onder meer nadat een leerling de ramen van de school ingooide en nadat een leerling leraren en ondersteunend personeel met de dood bedreigde. Vso-scholen deden aangifte nadat leraren en de directie door een leerling werden bedreigd en na fysiek geweld, inbraak en brandstichting door leerlingen.

4.7 BEROEPSONDERWIJS EN VOLWASSENENEDUCATIE

De veiligheid van deelnemers en personeel in de bve-sector is uitgebreid in kaart gebracht door de bve-monitor (Neuvel, 2004; Neuvel, 2005). Over de resultaten is in het vorige Onderwijsverslag gerapporteerd. Het meest voorkomende probleem is verbaal geweld. Rond een kwart van de deelnemers en personeelsleden heeft daar last van. Pesten, discrimineren, beschadigen of stelen van eigendommen en fysiek geweld treffen 2 tot 7 procent van de betrokkenen. Deelnemers voelen zich veiliger dan leerlingen uit het voortgezet onderwijs. Bij de personeelsleden is er weinig verschil met andere onderwijssectoren.

Volgens Neuvel (2005) heeft de sociale veiligheid inmiddels een plaats gekregen in beleidsdocumenten van bve-instellingen, al is de informatie nog summier. Bve-instellingen besteden twee derde van de beschikbare financiën voor sociale veiligheid aan toezichthoudend personeel en materiële voorzieningen. Veel instellingen hebben toegangscontrole of bewaking van het terrein door camera's, toezichthouders of eigen personeel. Een derde deel van het geld gaat naar scholing van onderwijspersoneel en opvang van slachtoffers. Deelnemers kunnen op 60 procent van de instellingen meepraten over het beleid. De betrokkenheid van docenten en ondersteunend personeel kan vaak nog vergroot worden. Op instellingen met veel incidenten zijn deelnemers en personeelsleden niet tevreden over het veiligheidsbeleid.

Deelnemers en personeelsleden zijn meestal wel tevreden over de onderlinge omgang, maar niet over de handhaving van regels. Er is niet altijd duidelijk afgesproken wie welke taken heeft wat de sociale veiligheid betreft. Meldpunten voor incidenten zijn niet altijd bekend en een aanzienlijk deel van de incidenten wordt ook niet gemeld.

In vergelijking met eerdere metingen is de incidentenregistratie verbeterd. Zes van de tien instellingen registreren inmiddels. Maar omdat meldingen vaak uitblijven, geeft de registratie de werkelijkheid nog niet weer. Beleidsmaatregelen zijn bovendien vaak niet gebaseerd op een grondig inzicht in de aard en omvang van problemen en daardoor waarschijnlijk niet altijd effectief (Neuvel, 2005).

4.8 HOMOSEKSUELE LEERLINGEN EN LERAREN

Acceptatie van homoseksualiteit. Recent onderzoek wijst uit dat allochtone jongeren in het voortgezet onderwijs homoseksualiteit als een taboe zien en dat de acceptatie van homoseksualiteit afneemt. Volgens de Rotterdamse Jeugdmonitor (2005) zegt meer dan 80 procent van de Turkse en Marokkaanse jongens geen homo als vriend te willen. Dit percentage is hoger dan in eerdere metingen. Allochtone meisjes zijn iets toleranter, maar toch kan ook een grote meerderheid van hen zich een vriendschap met een homoseksuele leerling niet voorstellen. Van de Nederlandse jongens wijst 30 procent zo'n vriendschap af, van de Nederlandse meisjes slechts 8 procent. Hoe lager het opleidingsniveau, hoe geringer in het algemeen de acceptatie. Ook onderzoek in de regio Haaglanden (COC Haaglanden, 2006) maakt duidelijk dat veel leerlingen moeite hebben met homoseksualiteit. Bovendien zijn ze bang om zelf gepest te worden als ze met een homoseksuele leerling omgaan.

Uit een grootschalig Brabants onderzoek komt naar voren dat de meeste leerlingen in het voortgezet onderwijs vinden dat homoseksualiteit geen probleem is op hun school. Desondanks zou twee derde van de leerlingen het stil houden als ze zelf homoseksueel zouden zijn, omdat ze het schoolklimaat toch niet veilig genoeg vinden om er voor uit te komen. Daarbij speelt mee dat op de meeste scholen nooit over homoseksualiteit wordt gepraat. Leerlingen vinden dat scholen meer moeten doen aan voorlichting over homoseksualiteit (Stichting Outway, 2005). Volgens De Vries (1998) geldt dat ook voor veel allochtone leerlingen. Een deel van hen heeft nog nooit voorlichting gehad. Meer informatie zou misvattingen bij deze leerlingen kunnen wegnemen, bijvoorbeeld de gedachte dat homoseksualiteit een typisch Nederlands verschijnsel is dat in het land van herkomst niet voorkomt of dat mensen er zelf voor kiezen om homoseksueel te worden.

Homoseksuele personeelsleden worden vaker dan anderen uitgescholden door leerlingen. Hun collega's zijn meestal van mening dat ze op school rustig voor hun homoseksualiteit uit kunnen komen, maar zelf denken zij daar minder gemakkelijk over. Mannelijke homoseksuele leraren hebben het vooral in het vmbo moeilijker dan hun heteroseksuele collega's. Niet iedereen komt op school dan ook voor zijn of haar seksuele geaardheid uit, ook niet tegenover de schoolleiding (Van Wonderen, 2004; COC, 2005).

Of homoseksuele leerlingen en personeelsleden in toenemende mate last ondervinden op school is nog niet aan de hand van betrouwbare gegevens te staven. De veiligheidsmonitor voortgezet onderwijs die in opdracht van het ministerie van OCW is gestart zal in 2006 de eerste resultaten hieromtrent leveren.

Beleid van scholen. Scholen hebben bijna nooit een veiligheidsbeleid waarin expliciet en concreet aandacht wordt besteed aan homoseksualiteit. Directies geven de voorkeur aan een integraal beleid en zijn hierin onlangs bevestigd door een uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling. Volgens Tielman (2003) zal een school het integrale beleid toch minimaal op onderdelen specifiek op homoseksualiteit moeten toespitsen. Als dat niet gebeurt, weten homoseksuele leerlingen en personeelsleden niet waar ze aan toe zijn en in hoeverre ze gesteund worden. Een actief schoolbeleid hangt samen met de werkbeleving van homoseksuele personeelsleden (COC, 2005).

Ook Blok, Derriks & De Kat (2005) komen op grond van gesprekken met scholen tot de conclusie dat expliciete aandacht nodig is binnen de algemene kaders van een veiligheidsbeleid. Een school moet bijvoorbeeld afspreken hoe leraren en ondersteunend personeel met homovijandige scheldwoorden en uitspraken van leerlingen omgaan. Verder moet ook duidelijk zijn hoe homoseksualiteit in het lesaanbod wordt verwerkt en moeten ouders hierover ingelicht worden. Nu weten leraren vaak niet of hun collega's iets aan het onderwerp doen en zijn directies soms huiverig vanwege verwachte problemen met allochtone leerlingen en hun ouders (COC Haaglanden, 2006). Scholen gaan er mogelijk te snel van uit dat er problemen komen, terwijl soms in de praktijk blijkt dat openheid juist ook problemen kan voorkomen (De Vries, 1998; Van Maaren, 2004).

Homospecifiek veiligheidsbeleid. Sommige directies vinden een homospecifiek veiligheidsbeleid niet nodig omdat er geen homoseksuelen zouden zijn op school en daardoor ook geen problemen (COC, 2005; COC Haaglanden, 2006). Dat een school in het geheel geen homoseksuele leerlingen of personeelsleden zou herbergen, is statistisch gezien echter zo goed als onmogelijk. Volgens verschillende bronnen zijn directies vaak bang om met homoseksualiteit geassocieerd te worden of om de nek uit te steken als andere scholen dat ook niet doen (Platform seksuele diversiteit, 2004; COC, 2005; Tielman, 2003). Dat verklaart ook waarom externe voorlichters moeilijk toegang krijgen tot scholen en waarom scholen niet staan te springen om mee te doen aan projecten op het gebied van homoseksualiteit (Tielman, 2003). Ook is men mogelijk onvoldoende op de hoogte van alle voorbeeldmaterialen die voorhanden zijn, zowel wat beleidsontwikkeling als lespakketten betreft (COC, 2005; Blok, Derriks & De Kat, 2005). Zo schenkt het voorbeeldbeleidsplan van het Vervangingsfonds aandacht aan seksuele geaardheid.

Ook leerlingen kunnen een rol spelen in de beleidsontwikkeling. In de Verenigde Staten hebben verschillende scholen de vorming van zogeheten 'gay-straight alliances' gesteund. Dit zijn groepen van homoseksuele en heteroseksuele leerlingen die zelf het schoolklimaat onderzoeken en de veiligheid bevorderen, bijvoorbeeld door op te treden tegen scheldwoorden en vervelende grappen. Dergelijke groepen zijn in Nederland vooralsnog onbekend.

Gegevens van de inspectie. In alle sectoren heeft de inspectie gevraagd of scholen in 2004/2005 incidenten rond homoseksuele leerlingen en personeelsleden hebben meegemaakt. De gegevens zijn verzameld in steekproeven van scholen uit de verschillende sectoren. In het basisonderwijs meldt minder dan 1 procent van de steekproef een incident, in het speciaal basisonderwijs gaat het om 3 procent. Vorig jaar gold een vergelijkbaar beeld. Van de scholen voor praktijkonderwijs meldt 10 procent incidenten rond homoseksualiteit van leerlingen of leraren en een zelfde percentage geldt voor het vmbo. Ook op scholen voor havo (13 procent) en vwo (7 procent) komen dit type incidenten voor, evenals in het speciaal onderwijs (7 procent). Deze percentages zijn hoger dan vorig jaar. Vmbo-scholen in de vier grote steden maken vaker incidenten mee dan vmbo-scholen in het algemeen (23 procent van de scholen in de grote steden,10 procent landelijk).

Vanaf het voorjaar van 2005 registreren de vertrouwensinspecteurs van de inspectie expliciet

of klachten over discriminatie te maken hebben met de seksuele geaardheid. Tussen voorjaar en zomer 2005 zijn geen meldingen van specifieke homodiscriminatie binnengekomen.

In de bve-sector was de veiligheid van deelnemers en personeel in het schooljaar 2004/2005 een beleidsdoel van 89 procent van de instellingen die in dat jaar door inspecteurs werden bezocht. Op minder dan de helft van de instellingen (46 procent) waren echter doelen geformuleerd voor het beletten of bestrijden van discriminatie naar seksuele geaardheid, huidskleur of geloof. Klachten over discriminatie worden op 53 procent van de instellingen geregistreerd, maar slechts een derde maakt daarbij onderscheid naar het type discrimininatie.

4.9 KLACHTMELDINGEN BIJ VERTROUWENSINSPECTEURS

Op grond van de Wet op het onderwijstoezicht zijn vertrouwensinspecteurs aangesteld bij de Inspectie van het Onderwijs. Zij zijn het aanspreekpunt voor klachten over seksueel misbruik, seksuele intimidatie, fysiek geweld en psychisch geweld in het onderwijs. Alleen in het geval van seksueel misbruik hebben scholen een wettelijke verplichting om contact op te nemen met de inspectie. Naast vertegenwoordigers van scholen kunnen ook leerlingen, ouders en andere betrokkenen een beroep doen op de vertrouwensinspecteurs. Sinds het voorjaar van 2005 kunnen ook signalen van discriminatie en (religieus georiënteerd) extremisme gemeld worden. Over deze signalen wordt volgend jaar voor het eerst gerapporteerd, omdat dan pas een eerste volledig schooljaar is afgerond.

De gegevens in deze paragraaf betreffen de afgesloten klachten in het schooljaar 2004/2005. In totaal zijn 1.015 klachten afgesloten tegen 445 in het schooljaar daarvoor. Meldingen van seksueel misbruik en psychisch geweld zijn het sterkst in aantal gestegen. De toename van het aantal klachten heeft verschillende oorzaken. Naast een groeiende problematiek speelt ook mee dat de vertrouwensinspecteurs aan bekendheid hebben gewonnen. Zo nemen veel scholen inmiddels het telefoonnummer van de vertrouwensinspecteurs in hun schoolgids op, waardoor ouders op de hoogte worden gesteld van de mogelijkheid om klachten te melden. Bovendien is de sociale veiligheid in het onderwijs aanhoudend in het nieuws geweest. Door de grote aandacht voor onderwerpen als fysiek en psychisch geweld zullen meldingen eerder tot stand komen.

De klachtmeldingen bij de vertrouwensinspecteurs komen voornamelijk uit het primair, voortgezet en speciaal onderwijs. De meldingen uit de bve-sector en het hoger onderwijs zijn klein in relatie tot de omvang van die sectoren. De meeste meldingen bij de vertrouwensinspecteurs betreffen psychisch geweld. Tabel 4.9a vat de belangrijkste bevindingen samen.

Tabel 4.9a
Afgesloten klachten 2004/2005 bij vertrouwensinspecteurs, per categorie

	Seksueel misbruik	Seksuele intimidatie	Psychisch geweld	Fysiek geweld
Totaal aantal klachten	146	231	365	273
Klachten voornamelijk afkomstig uit	Voortgezet onderwijs (52 %)	Voortgezet onderwijs (58 %)	Primair onderwijs (55 %)	Primair onderwijs (55 %)
Sekse daders	Man (96 %)	Man (92 %)	Man (68 %)	Man (71 %)
Meest voorkomende groep daders	Onderwijsgevenden en leerlingen	Onderwijsgevenden en leerlingen	Leerlingen	Leerlingen
Sekse slachtoffers	Vrouw (89 %)	Vrouw (87 %)	Man (53 %)	Man (61 %)
Meest voorkomende groep slachtoffers	Leerlingen	Leerlingen	Leerlingen	Leerlingen
Meestgenoemde klacht	Aanranding	Ongewenste aanrakingen	Pesten door dreiging met fysiek geweld	Mishandeling
Aantal keren aangifte	69	21	34	60
Aantal veroordelingen	18	4	–	5
Aantal keren onvrijwillig ontslag	17	15	1	–
Aantal keren verwijdering leerling	10	7	22	16

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Klachten over seksueel misbruik en seksuele intimidatie komen iets vaker uit het voortgezet onderwijs dan uit het primair onderwijs. Bij psychisch en fysiek geweld zijn de verhoudingen omgekeerd. De slachtoffers van seksueel misbruik en seksuele intimidatie zijn overwegend vrouwelijke leerlingen, de daders overwegend mannelijke onderwijsgevenden en medeleerlingen. Bij psychisch en fysiek geweld gaat het doorgaans om problemen tussen leerlingen onderling. Jongens zijn vaker dan meisjes de daders, maar ook vaker slachtoffers.

Bij meldingen van seksueel misbruik en fysiek geweld is het vaakst aangifte gedaan. Bij seksueel misbruik, seksuele intimidatie en fysiek geweld hebben veroordelingen plaatsgevonden en zijn onderwijsgevenden ontslagen. Als leerlingen de daders waren, volgde in enkele gevallen verwijdering van school.

Nieuwe vormen van seksuele intimidatie en psychisch geweld. Nieuwe vormen van seksuele intimidatie en psychisch geweld, waarbij sms, e-mail of internet worden ingezet, worden in beperkte maar toenemende mate gemeld. Bij seksuele intimidatie gaat het om ruim 10 procent van de klachten, bij psychisch geweld om 2 procent. Het is mogelijk dat de onbekendheid van volwassenen (die doorgaans de klachten melden) met deze vormen meespeelt, naast het feit dat digitaal pesten meer in het verborgene en minder openlijk zichtbaar plaatsvindt dan andere vormen van pesten.

4.10 NABESCHOUWING

Toename. De inspectie heeft inmiddels drie opeenvolgende jaren onderzoek gedaan naar de sociale veiligheid in het onderwijs. In die periode is het fysiek geweld tussen leerlingen op de basisschool toegenomen, evenals de onveiligheid voor het personeel in het voortgezet speciaal onderwijs. In het praktijkonderwijs en het vmbo blijft de situatie aanhoudend zorgelijk voor leerlingen en personeel. Havo- en vwo-scholen, waar de veiligheidsproblematiek het minst sterk speelt, zijn iets veiliger geworden. Veel scholen nemen maatregelen om de veiligheid te vergroten, maar in vergelijking met vorig jaar zijn er weinig vorderingen. De inspectie spreekt alle scholen nadrukkelijker aan op hun veiligheidsbeleid met de intentie een snellere beleidsvorming daardoor te bevorderen.

Analyse van problemen. De maatschappelijke aandacht voor de veiligheid in het onderwijs vertaalt zich nu nog niet in snelle reacties van het scholenveld. Veel scholen worden door schade en schande wijs: eerst is er een incident, daarna komen de maatregelen. Die zijn doorgaans niet gebaseerd op een goede analyse van de problemen die leerlingen en personeel ervaren of op een registratie van incidenten. Scholen gaan vaak ook niet na of maatregelen effectief zijn. Dat geldt trouwens niet alleen voor verbeteringen op dit terrein. De kwaliteitszorg in alle sectoren is in het algemeen op deze punten niet sterk ontwikkeld.

Veiligheidsmaatregelen hebben voortdurende aandacht nodig. Het heeft weinig zin in het ene schooljaar een pestprotocol op te stellen en daar in het volgende jaar nauwelijks meer naar om te kijken. De effecten, als ze er al waren, zullen hoogstwaarschijnlijk als sneeuw voor de zon zijn verdwenen. De school zal afspraken voortdurend moeten blijven bespreken en controleren of ze door edereen gehandhaafd worden. Steeds moet ook bekeken worden of bijstelling van maatregelen nodig is, bijvoorbeeld naar aanleiding van veranderingen in de leerlingbevolking.

Voorbeelden ruim voorhanden. Voor scholen hoeft beleidsontwikkeling rond sociale veiligheid geen immense taak te zijn. Voorbeeld-beleidsplannen, instrumenten om de beleving te peilen, protocollen, lesmaterialen en projecten zijn in zeer ruime mate voorhanden en via internet binnen vijf minuten beschikbaar op de meest afgelegen plek in Nederland. Scholen voor voortgezet onderwijs die willen peilen hoe leerlingen en personeel zich voelen kunnen sinds kort bovendien ook aansluiten bij de veiligheidsmonitor in het voortgezet onderwijs, een mogelijkheid die in de bve-sector al langer bestaat. Voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs zou de ontwikkeling van een landelijke monitor eveneens een goede zaak zijn.

Een probleem is, dat er weinig onderzoek is gedaan naar de effectiviteit van projecten, met uitzondering van enkele campagnes en pestprojecten. Het wemelt van de 'good practices', maar of al die goede praktijken hun naam wel verdienen is niet altijd helder. Dit is geen typisch Nederlands, maar een internationaal probleem. Effectenonderzoek op dit terrein zou scholen beter in de gelegenheid stellen beargumenteerd voor een benadering te kiezen.

Gezamenlijke doelgerichte aanpak. Gemeenten en besturen kunnen nog sterker dan nu het geval is, het voortouw nemen in het aanpakken van de sociale veiligheid op scholen. Veel scholen zijn nu in hun eentje bezig een beleid te ontwikkelen. Hoewel een schoolspecifieke invulling op zich wel nodig is, zal een gezamenlijke doelgerichte aanpak waarschijnlijk leiden tot een snellere beleidsontwikkeling. Bovenschoolse initiatieven maken het bovendien gemakkelijker om instellingen buiten de school, zoals politie en jeugdzorg, bij het veiligheidsbeleid te betrekken. De grote steden zijn al jaren actief op deze manier. Andere gemeenten kunnen een zelfde weg bewandelen.

Terwijl het onderwijsveld nog bezig is de nu bekende problemen het hoofd te bieden, komen er al weer nieuwe problemen aan. Steeds meer scholen worden geconfronteerd met leerlingen die elkaar of hun leraren digitaal pesten. In een

veiligheidsbeleid moeten maatregelen tegen deze vorm van pesten dan ook worden verwerkt. Digitaal pesten speelt zich vaak buiten de school af en is moeilijk zichtbaar voor leraren. Dat neemt niet weg dat de school het nodige kan doen om te achterhalen of het probleem speelt en zo ja, wie erbij betrokken zijn. Ook kan er in het onderwijsaanbod nadrukkelijker aandacht aan besteed worden, zodat leerlingen weten wat ze kunnen doen als hen dit overkomt. Onvoldoende kennis bij leraren van internet mag in elk geval geen argument zijn om de problemen te laten liggen.

Maatschappelijke spanningen. De maatschappelijke spanningen tussen autochtone en allochtone bevolkingsgroepen dringen scholen binnen. In de grote steden komt op beperkte schaal religieus georiënteerd (islamitisch) extremisme voor bij allochtone leerlingen, in de rest van Nederland zijn het vooral autochtone jongeren die zich extremistisch uiten. Vooral het praktijkonderwijs, het vmbo en het voortgezet speciaal onderwijs hebben hier ervaringen mee opgedaan. Ook incidenten tussen autochtone en allochtone jongeren komen op een groot deel van de scholen voor. Allochtone jongeren zijn daarnaast aanmerkelijk intoleranter dan autochtone jongeren in de acceptatie van homoseksualiteit.

Uit onderzoek in Amsterdam blijkt dat leraren extremistische uitlatingen vaak interpreteren als puberaal gedrag. Mede daarom treden ze er niet altijd tegen op, al spelen ook angstgevoelens soms een rol. De AIVD benadrukt echter dat de problematiek beslist niet moet worden onderschat: puberaal gedrag kan immers ook heel gevaarlijk gedrag zijn. Op lokaal niveau kunnen extremistische jongeren voor grote spanningen tussen groepen zorgen en voor conflicten in en buiten de school. Negeren lijkt dan ook geen effectieve aanpak. Deze problemen overstijgen de handelingsmogelijkheden van individuele scholen en verdienen zonder meer gemeentelijke aandacht.

Op dit moment spelen de meeste van de bovengenoemde problemen vooral in het voortgezet onderwijs. Er is echter een verschuiving naar jongere leeftijdsgroepen gaande volgens velen die dagelijks in het onderwijs werken. Ook op basisscholen komen botsingen tussen autochtone en allochtone leerlingen voor en een enkele school voor speciaal basisonderwijs heeft al last van loverboys. Bij maatregelen moet het basisonderwijs dan ook niet vergeten worden. Sommige gemeenten overwegen bijvoorbeeld om al in de bovenbouw van de basisschool voorlichting over loverboys te geven, zodat meisjes bijtijds weten dat dit fenomeen zich in hun omgeving kan voordoen. Ook vanuit homoseksuele kringen wordt aangedrongen op voorlichting die al start op de basisschool. Leerlingen zijn dan in het algemeen nog toleranter en gemakkelijker geneigd om informatie op te nemen. Vroegtijdige voorlichting kan homovijandig gedrag in een later stadium wellicht voorkomen.

Nauwelijks gericht beleid. In de grote steden is sprake van toenemende homovijandigheid in scholen. De verschillen in tolerantie tussen autochtone en allochtone jongeren zijn enorm, zo blijkt uit recent onderzoek onder leerlingen. Het lijkt erop dat lang niet altijd voorlichting over homoseksualiteit wordt gegeven of dat het aan individuele leraren wordt overgelaten of dit gebeurt. Scholen zijn bang om op dit terrein hun nek uit te steken, uit vrees voor problemen en mogelijk verlies van leerlingen. Dit kan ook een reden zijn waarom scholen nauwelijks gericht beleid op dit terrein hebben ontwikkeld. Volgens een uitspraak van de Commissie Gelijke Behandeling zou dit ook niet nodig zijn, omdat beleid rond homoseksualiteit deel uit kan maken van een integraal veiligheidsbeleid. Een integraal beleid stelt echter weinig voor als niet duidelijk wordt gemaakt welke maatregelen de school neemt om specifieke problemen het hoofd te bieden en welke sancties staan op specifieke ongewenste gedragingen. Homovijandig gedrag is een van die specifieke problemen. Omdat individuele scholen beleidsvorming op dit gebied vaak lastig vinden, is ook hier een bovenschoolse aanpak onder coördinatie van een bestuur of een gemeente een goede zaak.

5 Voortijdig schoolverlaten, spijbelen en schoolverzuim

Samenvatting 112

5.1 Inleiding 113

5.2 Voortijdig schoolverlaten 114

5.3 Spijbelen 116

5.4 Voortgezet onderwijs 119
5.4.1 Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs 119
5.4.2 Spijbelen in het voortgezet onderwijs 122

5.5 Speciaal basisonderwijs 124
5.5.1 Schoolverzuim in het speciaal basisonderwijs 124

5.6 Speciaal onderwijs 125
5.6.1 Schoolverzuim in het speciaal onderwijs (cluster 4) 125
5.6.2 Voortijdig schoolverlaten in het speciaal onderwijs (cluster 4) 126
5.6.3 Spijbelen in het voortgezet speciaal onderwijs (cluster 4) 127

5.7 Nabeschouwing 127

5 Voortijdig schoolverlaten, spijbelen en schoolverzuim

SAMENVATTING

Op veel scholen in het voortgezet onderwijs verlaten leerlingen de school zonder hun diploma gehaald te hebben. De problematiek is het grootst op scholen voor vmbo, op havo-scholen en op scholen voor leerlingen met gedragsproblemen (cluster 4, voortgezet speciaal onderwijs). Binnen het vmbo concentreren de problemen zich in het leerwegondersteunend onderwijs, de basisberoepsgerichte en de kaderberoepsgerichte leerweg. Spijbelende leerlingen komen in alle schooltypen in aanzienlijke hoeveelheden voor. De grote steden steken ongunstig af bij de rest van Nederland.

Effectieve aanpak noodzakelijk. Omdat voortijdig schoolverlaten en spijbelen zowel voor leerlingen zelf als voor de maatschappij als geheel nadelig zijn, is een effectieve aanpak noodzakelijk. Scholen proberen door allerlei maatregelen voortijdig schoolverlaten en spijbelen zoveel mogelijk te voorkomen of, als het toch gebeurt, te bestrijden. Scholen die veel schoolverlaters of spijbelaars hebben, zijn over het algemeen actiever dan scholen waar de problemen niet zo groot zijn. Het lijkt er desondanks op dat scholen nog niet alle kansen om preventieve maatregelen te treffen, voldoende benutten.

Band tussen school en leerling versterken. Om voortijdig schoolverlaten te voorkomen is het nodig de band tussen school en leerling te versterken, het onderwijs aantrekkelijker te maken, de begeleiding van leerlingen te verbeteren en gewenst gedrag te belonen. Deze maatregelen kunnen ook ingezet worden in de strijd tegen spijbelen. Een effectieve aanpak van het spijbelen vereist verder dat scholen nagaan waarom leerlingen spijbelen, hun ouders betrekken bij het tegengaan van het spijbelgedrag, heldere sancties opleggen en spijbelaars voortdurend in de gaten houden. Daarnaast kunnen sommige scholen de leerplichtambtenaar eerder inschakelen dan ze nu doen.

5.1 INLEIDING

Startkwalificatie. De overheid wil dat iedere leerling een startkwalificatie behaalt, dat wil zeggen een diploma op vwo-, havo- of minimaal mbo2-niveau. Dat lukt echter niet iedereen. Het CBS schat het aantal jongeren zonder startkwalificatie op 13 procent (Beckers & Traag, 2005). Jongeren zonder startkwalificatie vormen een heterogene groep. Een groot deel van hen vertrekt uit het mbo zonder daar een diploma gehaald te hebben. Er zijn echter ook jongeren bij die na het behalen van hun vmbo-diploma nooit aan het mbo zijn begonnen. Zij zijn dus nooit in het mbo aangekomen. Ten slotte worden ook de jongeren meegerekend die al uit het voortgezet onderwijs vertrekken voordat ze hun vmbo-, havo- of vwo-diploma hebben gehaald. Over die laatste groep jongeren, door het ministerie van OCW aangeduid als prioritaire schoolverlaters, gaat dit hoofdstuk.

In principe is het mogelijk dat jongeren die zonder diploma vertrekken uit het voortgezet onderwijs later alsnog hun opleiding afmaken of instromen in het mbo. Het is ook denkbaar dat ze op termijn nog een startkwalificatie behalen. Het risico dat dit niet gebeurt, is echter aanzienlijk bij leerlingen die al zo vroeg het onderwijs de rug toekeren, omdat voor hen de afstand tot de startkwalificatie nog het grootste is (Van der Steeg & Webbink, 2006). De Onderwijsraad vroeg in 1999 al met klem aandacht voor deze groep, onder meer omdat ze op het moment van uitval vaak nog volledig of partieel leerplichtig zijn.

Inspectieonderzoek. Dit hoofdstuk bevat gegevens uit inspectieonderzoek naar voortijdig schoolverlaten en spijbelen in het voortgezet onderwijs en bespreekt maatregelen die scholen nemen om de problemen het hoofd te bieden. De verzuimproblemen in het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs worden eveneens kort belicht, omdat vorig verslagjaar bleek dat de problemen daar relatief groot waren.

In het regulier basisonderwijs heeft de inspectie niet opnieuw gegevens verzameld, aangezien uit twee eerdere metingen bleek dat er nauwelijks sprake was van verschuivingen. Ongeoorloofd verzuim van enkele dagdelen of dagen, praktisch altijd veroorzaakt door ouders, kwam voor op 20 procent van de basisscholen.

Scholen onderschatten eigen rol bij voortijdig schoolverlaten

Maatregelen tegen spijbelen onvoldoende effectief

5.2 VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Omvang. Hoewel er veel onderzoek wordt gedaan naar voortijdig schoolverlaten, blijft het moeilijk om de omvang van het probleem goed in beeld te krijgen. In feite is er nog steeds sprake van een 'black box' (In 't Veld, 2005). Dat komt onder meer door verschillen in definities en in onderzoeksmethoden.

Regionale Meld- en Coördinatiefunctie. Volgens de meest recente cijfers van de RMC (Regionale Meld- en Coördinatiefunctie) bestaat ongeveer een kwart van alle schoolverlaters uit leerlingen die zonder diploma uitvallen uit het voortgezet onderwijs. Jaarlijks zou het gaan om ongeveer 15.000 leerlingen (Van Tilborg & Van Es, 2005). Van der Steeg en Webbink (2006) schatten de groep iets groter, op ongeveer 20.000 leerlingen. Dit komt neer op 1,5 tot 2 procent van alle leerlingen die op een bepaald moment in het voortgezet onderwijs zitten.

Wanneer gekeken wordt naar een cohort leerlingen dat door de jaren heen gevolgd wordt, ontstaat een wat nauwkeuriger beeld. Rekers-Mombarg e.a. (2005) onderzochten hoeveel leerlingen van de cohort die in 1999 aan het voortgezet onderwijs begon in het vierde leerjaar nog steeds in het onderwijs zaten. Zij constateerden 8 procent voortijdige schoolverlaters, een stijging van 6 procent ten opzichte van een eerder cohort (dat in 1993 begon). In de vier grote steden is 16 procent van de leerlingen zonder diploma vertrokken (11 procent in de eerdere cohort). Voortijdig schoolverlaten komt onder allochtone leerlingen veel vaker voor (rond de 20 procent) dan bij Nederlandse leerlingen (6 procent). De stijging tussen 1993 en 1999 is ook bijna helemaal toe te schrijven aan allochtone leerlingen.

Grote steden. Hoe groot de problemen in de grote steden zijn, blijkt onder meer uit de Rotterdamse Schoolverlatersmonitor (Hartkamp, 2004). Zeventien procent van alle leerlingen verliet in het schooljaar 2001/2002 het voortgezet onderwijs zonder diploma (vbo 19 procent, mavo 20 procent, havo 16 procent, vwo 8 procent). Van de allochtone leerlingen vertrok 22 procent, van de autochtone 14 procent. Uit de monitor blijkt bovendien dat ongediplomeerde leerlingen veel minder vaak aan een vervolgopleiding beginnen dan gediplomeerde. Als leerlingen zonder diploma toch aan een mbo-opleiding beginnen, vertrekken ze daar twee keer zo vaak zonder een diploma te halen dan leerlingen die met een diploma het mbo binnenkwamen (Hartkamp, 2004).

Schoolverlaters komen vaak uit een lager sociaal milieu of een eenoudergezin. Voortijdige schoolverlaters zijn relatief vaak allochtoon (SCP, 2005) en woonachtig in de grote steden. Jongens vertrekken vaker zonder diploma uit het onderwijs dan meisjes. Schoolverlaters komen vaak uit een lager sociaal milieu of een eenoudergezin. Vanuit het onderwijs bekeken komt voortijdig schoolverlaten het meest voor in het vmbo, vooral in het leerwegondersteunend onderwijs en de basisberoepsgerichte leerweg (Van der Steeg & Webbink, 2006).

Aantrekkingskracht arbeidsmarkt. Leerlingen die hun opleiding niet afmaken, wijzen ter verklaring meestal niet op de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt (Inspectie van het Onderwijs, 2000). Ze vertrekken niet van school omdat ze zo graag willen werken, maar ze gaan werken omdat ze niet meer naar school willen. Veel schoolverlaters noemen het schoolklimaat en problemen met leraren als oorzaken die bij hun beslissing hebben

meegespeeld. Ze hebben de indruk dat leraren niet echt geïnteresseerd zijn en voelen zich weinig verbonden met de school. Hun tegenzin is naar eigen zeggen in het voortgezet onderwijs ontstaan en bestond op de basisschool nog niet. Bijna alle uitvallers vinden het overigens wel belangrijk om een diploma te halen en zijn ook van plan dat ooit te gaan doen. Leerlingen verlaten de school dus niet omdat ze het belang van het onderwijs in het geheel niet inzien. Ook hun ouders vinden een goede opleiding doorgaans heel belangrijk.

Gevolgen. Leerlingen die zonder diploma uit het voortgezet onderwijs komen, hebben doorgaans slechtere perspectieven op de arbeidsmarkt dan gediplomeerde leerlingen. Volgens Van der Steeg & Webbink (2006) is de startkwalificatie niet per se de kritische grens voor succes op de arbeidsmarkt. Er zijn immers jongeren met een startkwalificatie die zonder werk zitten en jongeren zonder startkwalificatie die wel degelijk een baan hebben. In het algemeen is het echter wel zo dat het opleidingsniveau samenhangt met de mate van succes.

Er is een samenhang tussen voortijdig schoolverlaten en criminaliteit: de kans om van een misdrijf verdacht te worden is 2,5 keer zo groot voor een voortijdige schoolverlater dan voor een jongere met een diploma voor voortgezet onderwijs (Van der Steeg & Webbink, 2006).

Naast de persoonlijke nadelen en risico's heeft voortijdig schoolverlaten ook een maatschappelijk nadeel. Jongeren zonder diploma die geen succes hebben op de arbeidsmarkt en op een uitkering moeten terugvallen, drukken zwaarder op de maatschappij dan jongeren die zichzelf kunnen redden (Van der Steeg & Webbink, 2006). Investeren in het voorkomen van voortijdig schoolverlaten is economisch dan ook lonend (In 't Veld, 2005).

Maatregelen. Hoewel er in het hele land projecten gaande zijn om voortijdig schoolverlaten te bestrijden, wordt maar zeer zelden geëvalueerd wat ze nu feitelijk opleveren. Daardoor is niet duidelijk welke maatregelen effectief kunnen zijn. In 't Veld (2005) constateert dan ook dat van evidence-based beleid nog geen sprake kan zijn. Ook Van der Steeg en Webbink stellen vast dat de doorsnee-publicatie over voortijdig schoolverlaten beschrijvend van aard is. Daar komt nog bij dat de meeste projecten fragmentarisch en onsamenhangend zijn, en vaak van korte duur. Bovendien hanteren sommige projecten een 'one size fits all'- aanpak, terwijl iedere voortijdig schoolverlater een eigen problematiek heeft en daardoor een eigen benadering behoeft.

Projecten. Veel projecten richten zich op leerlingen die al vertrokken zijn uit het onderwijs. In het algemeen geldt dat het veel beter is om te voorkomen dat leerlingen vertrekken. Op basis van deels internationale analyses worden de volgende maatregelen als effectief beschouwd (Van der Steeg & Webbink, 2006; In 't Veld, 2005; Adviesraad Diversiteit en Integratie, 2005; Beekhoven, 2004; Crul & Kraal, 2004; Diepeveen & Krooneman, 2001; Inspectie van het Onderwijs, 2000):

– *Versterken van de band tussen leerling en school.* Dit kan bijvoorbeeld gestimuleerd worden door kwetsbare jongeren in kleine klassen te groeperen. Ook het beperken van het aantal docenten met wie een leerling te maken heeft kan van belang zijn. Als minimaal één volwassene een persoonlijke en langdurige relatie met een leerling opbouwt, kan dat de binding met school aanzienlijk versterken. De volwassene kan iemand van school zijn, maar bijvoorbeeld ook een student-mentor met dezelfde etnische

achtergrond als de leerling. Een aanzienlijk deel van de leerlingen, 16 procent, heeft nu de indruk dat leraren niet echt in hem of haar geïnteresseerd zijn (Van der Vegt, Den Blanken & Hoogeveen, 2005).
- *Aantrekkelijker maken van het onderwijs.* Vaak wordt gewezen op de behoefte aan praktijkgericht onderwijs bij leerlingen die het onderwijs voortijdig verlaten of minimaal een sterke binding tussen theorie en praktijk. Leerwerktrajecten en goede praktijklokalen passen in deze opzet. Lang niet alle voortijdige schoolverlaters hebben een hekel aan leren: ze hebben een hekel aan de school.
- *Verbeteren van de begeleiding.* Hierbij gaat het niet alleen om de begeleiding van leerlingen die problemen hebben, maar vooral ook om begeleiding bij de oriëntatie op vervolgopleidingen. Veel leerlingen zijn daar nu niet tevreden over (Harms, Kuyper & Van der Werf, 2005; Neuvel & Van Esch, 2005; DSO, 2003). Een knelpunt is dat veel activiteiten rond studie- en beroepskeuze een sterk verbaal karakter hebben. Leerlingen krijgen weinig gelegenheid om meer praktische ervaring op te doen in een beroepsveld. Vooral voor allochtone leerlingen is een goede keuzebegeleiding nodig, omdat hun thuisfront daar niet altijd in kan voorzien (DSO, 2003).
- *Belonen van gewenst gedrag, eventueel door financiële prikkels.* Leerlingen die bijvoorbeeld hun sociale vaardigheden moeten bijschaven, kunnen een vergoeding krijgen voor ieder uur dat ze hieraan besteden.

Scholen zullen vanzelfsprekend eerst de problematiek moeten zien voordat ze maatregelen nemen om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Maatschappelijk gezien is wel sprake van grote aantallen schoolverlaters, maar op een individuele school vertrekken van jaar tot jaar hooguit enkele leerlingen zonder diploma. De urgentie van het probleem wordt daar niet snel gevoeld. Bovendien schatten directies hun eigen positie op dit terrein niet altijd goed in. Uit case-studies bleek bijvoorbeeld dat directies menen het voortijdig schoolverlaten goed onder controle te hebben, ook als hun school bijna twee keer zoveel schoolverlaters had als het landelijk gemiddelde (Van Wijk, 2005).

5.3 SPIJBELEN

Omvang. Een op de vijf leerlingen in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs spijbelt naar eigen zeggen wel eens (Van der Vegt, Den Blanken & Hoogeveen, 2005) en 2 procent doet dat vaak. In het eerste leerjaar wordt nog nauwelijks gespijbeld. Hoe ouder de leerlingen worden, hoe sterker het spijbelen toeneemt. In het vijfde leerjaar van havo en vwo zegt bijvoorbeeld 47 procent van de leerlingen wel eens een les te missen en 4 procent doet dat vaak. Als redenen voeren leerlingen vooral aan dat ze een hekel hebben aan de lessen of de betreffende lessen niet nuttig vinden.

Veel leerlingen blijven incidenteel een uurtje weg, maar sommige leerlingen zijn zeer hardnekkig in het spijbelen. Een derde van de spijbelaars dat bij de leerplichtambtenaar is gemeld, komt later opnieuw met deze functionaris in aanraking (Van Batenburg, Dokter & Mulder, 2006).

Spijbelen kan een uiting zijn van een angst of fobie om naar school te gaan. Leerlingen met een schoolfobie hebben niet zozeer een hekel aan de school of aan leren, maar zijn vooral bang. Pestervaringen kunnen een aanleiding vormen (Brandibas e.a., 2004).

Scholen verschillen sterk in hun lesuitval.
Spijbelen wordt soms door de school uitgelokt, bijvoorbeeld als het rooster erg ongunstig is of als voortdurend lessen uitvallen, zodat het rooster ongunstig wordt. Over het algemeen valt 5,5 procent van de lessen in het voortgezet onderwijs uit (Berndsen & Van der Ploeg, 2005). Slechts in een half procent van de uitgevallen lessen neemt een collegadocent de les over of wordt op een andere manier in opvang van de leerlingen voorzien. Door de lesuitval hebben leerlingen elke week wel een of twee uren vrij. Scholen verschillen sterk in hun lesuitval. Er zijn scholen waar het nauwelijks voorkomt, naast scholen waar meer dan 7 procent van alle lessen uitvalt. Naast de lesuitval die bij directie bekend is, is er ook verborgen lesuitval (zoals een mentor die een mentoruur laat uitvallen, of een leraar die op eigen initiatief een les niet laat doorgaan). De omvang daarvan is onbekend.

40 procent van de lesuitval wordt door ziekte van docenten veroorzaakt. Een kwart veroorzaakt de school zelf, omdat vergaderingen of excursies gepland worden tijdens schooluren. Vooral uren voor culturele en creatieve vakken vallen uit, terwijl exacte vakken en economie beschermd lijken te worden (Berndsen & Van der Ploeg, 2005).

Gevolgen. Een direct gevolg van regelmatig spijbelen is dat leerlingen een achterstand oplopen. Als leerlingen niet meer goed mee kunnen komen, wordt opnieuw spijbelen steeds aantrekkelijker; zo ontstaat het gevaar van een neerwaartse spiraal die weer kan leiden tot verdergaande problemen op school (Bhanpuri & Reynolds, 2003). Daarnaast zijn samenhangen geconstateerd tussen spijbelen, crimineel gedrag en voortijdig schoolverlaten (Baker, Sigmon & Nugent, 2001).

Maatregelen. Voor het bestrijden van spijbelen is het in de eerste plaats belangrijk dat scholen er zelf alles aan doen om spijbelen zo moeilijk mogelijk te maken. Dat kan het beste door een lesrooster dat weinig gelegenheid tot spijbelen biedt, dus een rooster zonder tussenuren en een evenwichtige spreiding van lesuren door de week. Dagen waarop nauwelijks lesuren zijn ingeroosterd vormen een uitnodiging tot spijbelen, evenals veel tussenuren (Onderwijsraad, 2005a).

Als leerlingen spijbelen, is het van belang hen onmiddellijk daarop aan te spreken. Dat is nog lang geen vanzelfsprekendheid. Leerlingen zeggen vaak, zo is herhaaldelijk uit onderzoek gebleken (o.a. Tinga, Knuver & Brandsma, 2005; Inspectie van het Onderwijs, 2000) dat de school spijbelen niet opmerkt en niet altijd bestraft. 9 procent van de directies zegt nog geen beleid op dit gebied te hebben (Van der Vegt, Den Blanken & Hoogeveen, 2005).

Recent zijn scholen gaan experimenteren met sms-berichten aan leerlingen die spijbelen èn aan hun ouders (Verbeek, 2005). Tijdens iedere les worden absenten gecontroleerd. Alle afwezige leerlingen en hun ouders ontvangen vervolgens binnen een kwartier een sms op hun mobiele telefoon, met het verzoek zo snel mogelijk contact op te nemen met de school. Als dat niet gebeurt, worden ze ter verantwoording geroepen. Naarmate leerlingen vaker spijbelen, worden de smsteksten strenger. De leerplichtambtenaar wordt op de hoogte gehouden. De ervaringen van de scholen zijn positief. Na enige tijd blijven leer-

lingen minder snel zomaar weg uit lessen en als ze absent moeten zijn, bijvoorbeeld vanwege doktersbezoek, melden ze zich vaker bijtijds af. Ouders nemen doorgaans snel contact op na ontvangst van een sms. Er waren nauwelijks leerlingen of ouders die hun telefoonnummer niet wilden geven.

Leerplichtambtenaar. Hoe snel een spijbelaar geconfronteerd wordt met een leerplichtambtenaar, hangt naast de ernst van het spijbelen ook af van het tempo waarin de school verzuim meldt bij de leerplichtambtenaar. Vervolgens is het de vraag hoe snel de leerplichtambtenaar tot actie overgaat en hoe effectief die actie is. Van Batenburg, Dokter & Mulder (2006) beschrijven een procedure waarbij na een melding van verzuim meteen een brief naar de ouders wordt gestuurd. Is er binnen twee weken geen reactie, dan volgt een tweede brief. Komt er dan nog geen reactie, dan volgt een uitnodiging voor een gesprek. Gaan de ouders daar ook niet op in, dan gaat de leerplichtambtenaar op huisbezoek.

Inmiddels kunnen echter al weken verstreken zijn waarin de leerling niet op school is geweest. De kans op een niet meer in te halen achterstand is dan sterk vergroot.

Effectieve maatregelen. Naast het voorkomen van en snel ingrijpen bij spijbelen zijn de volgende maatregelen effectief gebleken (Severiens & Verstegen, 2005; Smink & Reimer, 2005; Nation e.a., 2003; Baker e.a., 2001).

- Achtergronden van het spijbelen analyseren (hekel aan school, problemen thuis, schoolfobie) en de aanpak daarop afstemmen.
- Ouders vanaf het begin betrekken bij het tegengaan van spijbelen. Ouders kunnen bijvoorbeeld betrokken worden bij het opstellen van een contract, waarin school, leerling en ouders afspreken dat het spijbelen stopt. Huisbezoeken worden vaak aanbevolen als het beste middel om ouders te benaderen. Ook informatie geven is belangrijk, omdat ouders niet altijd weten wat de leerplichtwet inhoudt.
- Duidelijke sancties stellen en toepassen. Naast straffen kan ook naar manieren gezocht worden om het gewenste gedrag, de aanwezigheid op school, te belonen.
- Hardnekkige spijbelaars voortdurend monitoren, bij voorkeur steeds door dezelfde vertegenwoordiger van de school en niet door wisselende personen.
- Vroegtijdig contact opnemen met de leerplichtambtenaar, zodat gezamenlijk een aanpak kan worden ingezet. Volgens leerplichtambtenaren meldt een kwart van de scholen verzuim nog niet zorgvuldig genoeg of in een laat stadium (Van Batenburg, Dokter & Mulder, 2006).

Behalve deze concrete op spijbelen gerichte maatregelen gelden de maatregelen die in de vorige paragraaf zijn beschreven bij voortijdig schoolverlaten ook hier: zorgen voor een binding tussen school en leerling, het onderwijs aantrekkelijk maken en leerlingen goed begeleiden.

5.4 VOORTGEZET ONDERWIJS

De inspectie heeft gegevens verkregen van 57 scholen voor praktijkonderwijs, 94 vmbo-scholen (waarvan 31 afkomstig uit de vier grote steden), 24 scholen die havo bieden en 30 vwo-scholen. Waar nodig is weging van gegevens toegepast om voldoende representativiteit te bereiken. De gegevens zijn verzameld bij directies van scholen.

5.4.1 Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs

Voortijdig schoolverlaten is in het schooljaar 2004/2005 voorgekomen op meer dan de helft van de vmbo- en havo-scholen en op ruim een derde van de scholen voor praktijkonderwijs. De meeste schoolverlaters zijn nog leerplichtig. Een kwart van de vwo-scholen heeft ook met schoolverlaters te maken, maar dan zijn ze vaak niet meer leerplichtig (tabel 5.4.1a). Een groot deel van de scholen kent het voortijdig schoolverlaten dus uit eigen ervaring.

De percentages scholen waar voortijdig schoolverlaten is voorgekomen, wijken hier en daar af van vorig verslagjaar, maar de verschuivingen geven geen duidelijke trend aan in een op- of neerwaartse richting. Procentueel gezien vertrekken net als vorig jaar meer leerlingen uit praktijk onderwijs en vmbo dan uit havo en vwo. In de grote steden is het probleem voor vmbo-scholen groter dan elders in Nederland; ook dat was vorig jaar het geval (zie ook OCW, 2005a).

Tabel 5.4.1a
Voortijdig schoolverlaters in 2004/2005 in het voortgezet onderwijs

	Pro[1)]	Vmbo	Vmbo G4	Havo	Vwo
– Percentage scholen waar in 2004/2005 voortijdig schoolverlaten is voorgekomen	35	57	65	61	26
– Gemiddeld percentage voortijdige schoolverlaters per school (berekend over de scholen waar voortijdig schoolverlaten voorkomt)	2,1	1,3	2,5	0,8	0,4
– Percentage voortijdige schoolverlaters dat nog volledig leerplichtig is	63	68	50	51	29

[1)] Praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 5.4.1b
Voortijdig schoolverlaters in 2004/2005 binnen de verschillende leerwegen van het vmbo

	Vmbo landelijk			Vmbo G4		
	Lwoo	Basis/kader	Gl/tl	Lwoo	Basis/kader	Gl/tl
Percentage vmbo-scholen met betreffende leerweg waar in 2004/2005 voortijdig schoolverlaten is voorgekomen	33	38	18	26	36	32
Gemiddeld percentage voortijdig schoolverlaters per leerweg per vmbo-school (berekend over de scholen met deze leerwegen waar voortijdig schoolverlaten voorkomt)	1,6	2,5	2,0	3,5	3,4	3,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Voortijdig schoolverlaten komt binnen het vmbo aanzienlijk vaker voor in het leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) en de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg dan in de gemengde en theoretische leerweg (tabel 5.4.1b). In de vier grote steden is dit onderscheid minder nadrukkelijk aanwezig. De percentages vmbo-scholen met voortijdige schoolverlaters in tabel 5.4.1a zijn hoger dan de percentages vmbo-leerwegen met voortijdige schoolverlaters in tabel 5.4.1b. Dit komt omdat een vmbo-school praktisch altijd verschillende leerwegen omvat.

Oorzaak. De oorzaak van voortijdig schoolverlaten wordt soms gezocht in de aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt, soms in kenmerken van het onderwijs die er voor zorgen dat leerlingen verdwijnen. Een leerling kan besluiten van school te vertrekken omdat hij of zij ook zonder diploma gemakkelijk een baan kan krijgen. In dat geval ligt de oorzaak voornamelijk buiten de school, ook al zou de leerling mogelijk op school gebleven zijn als het onderwijs aantrekkelijker was geweest. Een leerling kan echter ook in de eerste plaats vertrekken omdat het onderwijs hem of haar tegenstaat; dan is sprake van een oorzaak binnen de school.

Volgens de directies van scholen die de inspectie heeft ondervraagd, heeft de arbeidsmarkt in 2004/2005 geen rol gespeeld bij het voortijdig schoolverlaten. Binnen de huidige economische omstandigheden ligt het ook niet voor de hand om voortijdig schoolverlaten hierdoor te verklaren, zeker niet bij deze groep relatief jeugdige en doorgaans nog leerplichtige leerlingen. Directies noemen echter ook bijna nooit het onderwijs zelf als oorzaak van voortijdig schoolverlaten. Slechts

één directeur denkt dat problemen van docenten in het omgaan met leerlingen een mogelijke verklaring vormen. Alle andere directies verklaren schoolverlaten vanuit de persoonlijke omstandigheden van leerlingen, en waarbij een gebrek aan motivatie of problematische gezinsomstandigheden de boventoon voeren. Directies zien voortijdig school verlaten dus in de eerste plaats als een probleem van leerlingen, niet van de school. Leerlingen denken daar doorgaans heel anders over. Zij wijzen de school wel vaak aan als oorzaak van hun vertrek (Inspectie van het Onderwijs, 2000).

Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten. Niet alle scholen hebben met voortijdig schoolverlaten te maken. Het ligt voor de hand dat scholen daardoor ook verschillen in de maatregelen die ze nemen om het voortijdig schoolverlaten te voorkomen of terug te dringen. Dat is in de praktijk ook het geval. Scholen met minder voortijdige schoolverlaters nemen in het schooljaar 2004/2005 minder maatregelen, mogelijk omdat ze hun zaken al beter op orde hebben. Scholen waar voortijdig schoolverlaten relatief veel voorkomt, nemen in het schooljaar 2004/2005 doorgaans ook vaker maatregelen als het verbeteren van de registratie en de analyse van beschikbare gegevens en maatregelen in de richting van ouders en leerlingen (tabel 5.4.1c). Ook zetten ze de leerplichtambtenaar vaker in (vooral in het praktijkonderwijs en het vmbo) en controleren ze vaker of hun maatregelen effect hebben. Inzet van de leerplichtambtenaar kan alleen succesvol zijn als gemeenten zorgen voor voldoende personeel dat de leerplicht daadwerkelijk kan handhaven. Volgens verschillende RMC-regio's zit hier echter nog een knelpunt (Van Tilborg & Van Es, 2005).

Het vwo is in vergelijking met de andere schooltypen weinig actief in het tegengaan van voortijdig schoolverlaten. Vwo-scholen hebben minder frequent met voortijdig schoolverlaten te maken dan

Tabel 5.4.1c

Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs; percentages scholen die maatregelen nemen, per schooltype gesplitst in scholen waar voortijdig schoolverlaten minder of meer dan gemiddeld voorkomt

	Pro[1)]		Vmbo		Havo		Vwo	
	Minder	Meer	Minder	Meer	Minder	Meer	Minder	Meer
– Verbeteren registratie en analyse	27	40	31	33	44	50	13	25
– Maatregelen gericht op ouders	35	50	21	41	44	43	0	0
– Maatregelen gericht op leerlingen	35	50	26	50	44	50	4	0
– Inzetten leerplichtambtenaar	54	65	36	72	44	36	4	25
– Nagaan of maatregelen effect hebben	46	70	53	76	44	64	13	25

[1)] Praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

de andere schooltypen. Bovendien zijn de schoolverlaters meestal de leerplichtige leeftijd voorbij en zullen hun toekomstperspectieven waarschijnlijk gunstiger zijn dan van schoolverlaters uit andere schooltypen. Desondanks mag ook van vwo-scholen verwacht worden dat ze een reële inspanning plegen om voortijdig uitvallen van hun leerlingen te voorkomen.

5.4.2 *Spijbelen in het voortgezet onderwijs*

In alle schooltypen komen spijbelende leerlingen voor. Binnen elk schooltype meldt 85 of 86 procent van de scholen dat er gespijbeld wordt. Een uitschieter is het vmbo in de vier grote steden: daar spijbelen leerlingen op 94 procent van de scholen. De overige scholen hebben de vragen over aantallen spijbelaars niet beantwoord. Het is niet waarschijnlijk dat op deze scholen in het geheel niet gespijbeld wordt. Waarschijnlijker is dat een deel van de scholen onvoldoende gegevens voorhanden heeft om precieze cijfers te kunnen geven. Uit eerdere peilingen van de inspectie (2005) bleek onder meer dat niet alle scholen spijbelaars per uur registreren en dat een deel van de scholen geen aparte functionaris heeft die belast is met de controle op absenten en spijbelaars.

Spijbelen in alle onderwijssoorten. In alle schooltypen komen aanzienlijke percentages spijbelaars voor (tabel 5.4.2a). Hoewel de problematiek in het praktijkonderwijs en het vmbo het grootst is, geven ook de hoge percentages incidentele spijbelaars in havo en vwo zeer te denken.

In de vier grote steden is het probleem in het vmbo groter dan elders in Nederland. Vergeleken met vorig jaar meldt het praktijkonderwijs nu iets hogere percentages, het vmbo iets lagere.

In het vmbo heeft het leerwegondersteunend onderwijs landelijk meer zware spijbelaars dan de andere leerwegen (tabel 5.4.2b). In de vier grote steden heeft het leerwegondersteunend onderwijs relatief veel incidentele spijbelaars, leerlingen die zo nu en dan een lesuur wegblijven. Ook in de meeste andere categorieën spijbelaars zijn de percentages hoger.

Tabel 5.4.2a
Spijbelen in 2004/2005 in het voortgezet onderwijs; percentages zware, matige en incidentele spijbelaars per schooltype, berekend over de scholen waar spijbelen voorkomt

	Pro[1)]	Vmbo	Vmbo G4	Havo	Vwo
Zwaar spijbelen (regelmatig een dag of meer dagen achter elkaar)	2,8	2,0	3,4	0,6	1,2
Matig spijbelen (meer lesuren per dag, soms een hele dag)	3,5	2,9	4,5	2,1	1,7
Incidenteel spijbelen (af en toe een lesuur)	4,7	8,5	8,3	8,4	5,7

[1)] Praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 5.4.2b
Spijbelen in 2004/2005 binnen de verschillende leerwegen van het vmbo, berekend over de scholen waar spijbelen voorkomt

	Vmbo landelijk			Vmbo G4		
	Lwoo	Basis/kader	Gl/tl	Lwoo	Basis/kader	Gl/tl
– Zwaar spijbelen (regelmatig een dag of meer dagen achter elkaar)	3,4	2,5	2,4	4,4	5,7	5,2
– Matig spijbelen (meer lesuren per dag, soms een hele dag)	4,6	3,3	3,7	8,1	6,4	5,2
– Incidenteel spijbelen (af en toe een lesuur)	8,8	15,2	10,9	19,6	9,3	8,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

De cijfers over spijbelen zijn afkomstig van directies van scholen. Spijbelende leerlingen zeggen vaak, zo is herhaaldelijk uit onderzoek gebleken (o.a. Tinga, Knuver & Brandsma, 2005; Inspectie van het Onderwijs, 2000) dat de school het spijbelen niet opmerkt en niet bestraft. Op grond daarvan kan vermoed worden dat het werkelijke aantal spijbelaars wellicht nog hoger ligt dan de schattingen van directies.

Maatregelen tegen spijbelen. Scholen verschillen onderling sterk van elkaar in hun percentages spijbelaars. Zo loopt het percentage spijbelaars in het vmbo uiteen van minder dan 1 procent tot 13 procent van alle leerlingen. Scholen die relatief veel zware spijbelaars hebben, doen over het algemeen ook meer om spijbelen te voorkomen of te bestrijden (tabel 5.4.2c). Ze verbeteren het lesrooster of de procedures voor het signaleren en registreren van spijbelaars of ze nemen eerder contact met de ouders op. Ze straffen spijbelaars strenger of ze verbeteren hun contacten met de leerplichtambtenaar. Alleen op het vmbo voeren scholen waar veel gespijbeld wordt strengere regels in.

Een goed, aansluitend lesrooster nodigt minder uit tot spijbelen dan een lesrooster met veel tussenuren (Onderwijsraad, 2005a). Toch zijn er relatief weinig scholen die hun lesrooster proberen te verbeteren, in vergelijking met andere maatregelen die genomen worden. Ook strenger straffen komt relatief weinig voor.

Hoewel scholen zich inspannen om spijbelen terug te dringen, geven de feitelijke percentages spijbelaars aan dat er nog veel werk te doen is. Daarbij is het belangrijk om alle vormen van spijbelen, vooral ook het incidentele spijbelen, te signaleren en aan te pakken (Onderwijsraad, 2005a). Onderzoek onder leerlingen wijst regelmatig uit dat scholen spijbelen niet of onvoldoende opmerken en aanpakken (Inspectie van het Onderwijs, 2000; Tinga, Knuver & Brandsma, 2005).

Tabel 5.4.2c
Maatregelen tegen spijbelen in het voortgezet onderwijs; percentage scholen dat maatregel neemt, per schooltype gesplitst in scholen waar zwaar spijbelen minder of meer dan gemiddeld voorkomt

	Pro[1)]		Vmbo		Havo		Vwo	
	Minder	Meer	Minder	Meer	Minder	Meer	Minder	Meer
Spijbelen voorkomen								
– Beter lesrooster (minder gaten)	15	10	27	50	11	25	20	17
– Betere signalering en registratie	49	40	62	95	79	100	56	100
– Meer/sneller informatie naar ouders	64	80	68	95	79	75	80	50
Spijbelen bestrijden								
– Strengere regels	13	0	9	55	32	0	0	17
– Strengere straffen	9	20	20	15	37	0	4	17
– Betere melding/inzet leerplichtambtenaar	57	60	64	85	53	50	24	17
Nagaan of maatregelen effect hebben	66	60	78	90	63	75	64	83

[1)] Praktijkonderwijs

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

5.5 SPECIAAL BASISONDERWIJS

5.5.1 *Schoolverzuim in het speciaal basisonderwijs*

In het speciaal basisonderwijs zijn gegevens verzameld op 74 scholen. Op bijna de helft van deze scholen komt ongeoorloofd schoolverzuim voor (46 procent, een zelfde percentage als vorig verslagjaar). Binnen de scholen waar verzuim voorkomt, gaat het om 6 procent van de leerlingbevolking. Over de hele steekproef gaat het om 4 procent van de leerlingen.

Praktisch alle verzuim vindt plaats met medeweten van de ouders. Het is dus niet zo dat leerlingen spijbelen terwijl hun ouders niet op de hoogte zijn van hun activiteiten of verblijfplaats.

Een deel van de scholen (21 procent, vorig jaar 25 procent) heeft in het schooljaar 2004/2005 meegemaakt dat leerlingen van school verdwijnen zonder dat precies bekend is waar ze naar toe gaan. Meestal gaat het om een of twee kinderen per school die naar het buitenland vertrekken. Doorgaans schakelen directies de leerplichtambtenaar

in. Scholen waar leerlingen verzuimen, hebben ook relatief vaak te maken met leerlingen die verdwijnen.

Maatregelen tegen ongeoorloofd verzuim. Meer dan de helft van de scholen (58 procent) heeft in het schooljaar 2004/2005 maatregelen genomen om verzuim te voorkomen. Ze verbeteren hun procedures voor signalering en registratie van verzuim of zoeken sneller contact met ouders, soms door middel van een huisbezoek. Bijna de helft van de scholen (46 procent) neemt maatregelen om verzuim te bestrijden, vooral door contact met de leerplichtambtenaar. Een enkele keer zijn er zelfs wekelijkse contacten. Strengere regels of strenger straffen komen bijna niet voor.

Van de scholen die maatregelen treffen gaat de helft na of ze voldoende effectief zijn. Ze doen dat door absentiegegevens te analyseren of door in maandelijkse besprekingen na te gaan of de verzuimproblemen afdoende zijn verholpen.

Scholen zonder verzuimproblemen nemen logischerwijs minder maatregelen dan scholen met problemen. Er zijn echter ook scholen met verzuim die desondanks geen maatregelen nemen. Van de scholen waar verzuim voorkomt, neemt 23 procent geen preventieve maatregelen, 42 procent neemt geen maatregelen om verzuim te bestrijden.

5.6 SPECIAAL ONDERWIJS

In het speciaal onderwijs zijn alleen gegevens verzameld in de scholen die behoren bij cluster 4, omdat vorig verslagjaar bleek dat in dit cluster de meeste problemen voorkwamen. Cluster 4 omvat pedologische instituten, scholen voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen en scholen voor psychiatrisch zieke kinderen. In totaal zijn 45 scholen met leerlingen in de leeftijd van het basisonderwijs (so) ondervraagd en 29 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso). Justitiële jeugdinrichtingen zijn buiten de steekproef gelaten.

5.6.1 *Schoolverzuim in het speciaal onderwijs (cluster 4)*

Op bijna de helft van de scholen (49 procent) met leerlingen in de basisschoolleeftijd is ongeoorloofd schoolverzuim voorgekomen in het schooljaar 2004/2005, zowel in de onder- als in de bovenbouw. Vorig jaar gaven minder scholen aan dat verzuim voorkwam (39 procent). Binnen de scholen waar verzuim voorkomt, gaat het om 6 procent van de leerlingbevolking. Over de hele steekproef verzuimt 2 procent van de leerlingen ongeoorloofd. Praktisch alle verzuim vindt plaats met medeweten van de ouders.

Een derde deel van de scholen heeft in het schooljaar 2004/2005 meegemaakt dat leerlingen van school vertrekken zonder dat precies bekend is waar ze naar toe gaan. Meestal gaat het om een of twee kinderen per school, die naar het buitenland vertrekken.

Maatregelen tegen ongeoorloofd verzuim. Meer dan de helft van de scholen (52 procent) heeft in het schooljaar 2004/2005 maatregelen genomen om verzuim te voorkomen. Ze zoeken sneller contact met ouders of verzorgers of verbeteren hun procedures voor signalering en registratie. Sommige scholen zijn meer werk gaan maken van voorlichting aan ouders (bijvoorbeeld door in de schoolgids meer aandacht te geven aan de procedures) of laten ouders in bepaalde gevallen bij ziekmeldingen een doktersverklaring overleggen.

Een derde van de scholen (34 procent) neemt maatregelen om verzuim te bestrijden. Daarbij gaat het vooral om betere meldingsprocedures en meer contact met de leerplichtambtenaar. Er zijn nauwelijks scholen die de regels rond verzuim strenger maken of die strenger straffen.

Van de scholen die maatregelen treffen gaat ruim de helft na of ze effectief zijn, bijvoorbeeld door van tijd tot tijd de absentiegegevens te bekijken. Een enkele school merkt op dat het verzuim leek toe te nemen, maar dit kwam door de verbeterde registratie.

Scholen waar verzuim in 2004/2005 voorkwam, nemen meer maatregelen dan scholen zonder verzuim. Er zijn ook scholen met verzuim die geen maatregelen nemen: 32 procent van deze groep neemt geen preventieve maatregelen en 35 procent neemt maatregelen om verzuim te bestrijden.

5.6.2 *Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet speciaal onderwijs (cluster 4)*

De scholen voor voortgezet speciaal onderwijs van cluster 4 herbergen leerlingen van verschillende niveaus. Het succesvol afsluiten van hun schoolloopbaan kan betekenen dat ze de school verlaten met een diploma voortgezet onderwijs of met een certificaat/getuigschrift. Ook adequate bemiddeling naar een arbeidsplaats kan voor een deel van de leerlingen een succesvolle afsluiting van de schoolloopbaan zijn. Van voortijdig schoolverlaten is op deze scholen sprake als leerlingen de school verlaten zonder diploma, certificaat of afgeronde arbeidsbemiddeling, zonder dat voor de school duidelijk is dat ze elders hun opleiding voortzetten. De schoolloopbaan van deze leerlingen is in het voortgezet onderwijs dan nog niet succesvol afgerond.

Van de scholen in cluster 4 heeft meer dan de helft (56 procent) in het schooljaar 2004/2005 een of meer leerlingen voortijdig zien vertrekken. Vorig jaar gold dat voor een zelfde percentage scholen. Bijna alle schoolverlaters zijn nog leerplichtig (86 procent). De meeste van hen vertrekken uit het derde of vierde leerjaar. Gemiddeld over alle scholen in de steekproef vertrekt bijna 3 procent van de leerlingen voortijdig; gemiddeld over de scholen waar daadwerkelijk leerlingen zijn vertrokken gaat het om bijna 5 procent van de leerlingbevolking. Dit percentage is hoger dan in de rest van het voortgezet onderwijs. Scholen zien motivatieproblemen bij leerlingen of een problematische gezinssituatie als oorzaken van voortijdig schoolverlaten. Het onderwijs zelf achten ze niet van invloed. Ook de eventuele aantrekkingskracht van de arbeidsmarkt wordt niet als invloed gezien.

Maatregelen tegen voortijdig schoolverlaten.

Driekwart van de scholen probeert voortijdig schoolverlaten actief te voorkomen of te bestrijden door de leerplichtambtenaar in te zetten of maatregelen te treffen in de richting van ouders (bijvoorbeeld huisbezoeken) of leerlingen. Sommige scholen verbeteren hun registratieprocedures. Van de scholen die maatregelen nemen, gaat driekwart ook na of ze effect opleveren, bijvoorbeeld door nazorgtrajecten of structurele contacten met de leerplichtambtenaar en het RMC.

Scholen die in 2004/2005 leerlingen voortijdig zagen vertrekken, zijn actiever in het nemen van maatregelen dan scholen waar voortijdig schoolverlaten niet voorkwam. Toch neemt één op de vijf scholen met voortijdige schoolverlaters geen specifieke maatregelen.

5.6.3 *Spijbelen in het voortgezet speciaal onderwijs (cluster 4)*

Op driekwart van de cluster 4-scholen komen spijbelende leerlingen voor. Deze scholen hebben praktisch allemaal te maken met zware spijbelaars, leerlingen die regelmatig een of meer dagen wegblijven. Matig spijbelen (enkele uren per dag of soms een hele dag) komt voor op ruim de helft van de scholen (56 procent) en incidenteel spijbelen op bijna de helft (40 procent). Op de scholen die daadwerkelijk met de verschillende typen spijbelaars te maken hebben, gaat het om 7 tot bijna 20 procent van de leerlingen (zie tabel 5.6.3a).

Tabel 5.6.3a
Percentages spijbelaars in 2004/2005 in scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, cluster 4; berekend over de scholen die aangeven met deze typen spijbelaars te maken te hebben

– Zwaar spijbelen (regelmatig een dag of meer dagen achter elkaar)	7,8
– Matig spijbelen (meer lesuren per dag, soms een hele dag)	9,0
– Incidenteel spijbelen (af en toe een lesuur)	18,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Spijbelen komt in het eerste leerjaar weinig voor. In het tweede leerjaar zijn er wel wat spijbelaars, maar de piek ligt in het derde en vierde leerjaar.

Maatregelen tegen spijbelen. Een meerderheid van scholen (68 procent) neemt maatregelen om spijbelen te voorkomen. Vooral het beter informeren van ouders wordt veel genoemd, naast betere procedures voor signalering en registratie. Er zijn praktisch geen scholen die verbeteringen in het lesrooster aanbrengen. De helft van de scholen neemt maatregelen gericht op het bestrijden van spijbelen. Hierbij staat het beter melden bij de leerplichtambtenaar bovenaan. Strengere regels en strenger straffen (bijvoorbeeld de gemiste tijd inhalen) vindt op een klein deel van de scholen plaats.

De meeste scholen gaan na of hun maatregelen voldoende effectief zijn (67 procent). Ze doen dat door de absenties te analyseren of door regelmatig overleg met de leerplichtambtenaar.

Scholen waar gespijbeld wordt, nemen meer maatregelen dan scholen waar leerlingen niet spijbelen. Toch zijn er ook enkele scholen die ondanks hun spijbelende leerlingen niet tot maatregelen overgaan. Van deze groep neemt 11 procent geen preventieve maatregelen en 29 procent geen curatieve.

5.7 NABESCHOUWING

Veel scholen, vooral in het praktijkonderwijs, vmbo en speciaal onderwijs, hebben te maken met voortijdige schoolverlaters en nog veel meer scholen hebben spijbelende leerlingen. Scholen proberen deze hardnekkige problemen wel het hoofd te bieden, vooral als er veel schoolverlaters of spijbelaars zijn. Toch lijken de maatregelen niet voldoende om de problemen in te dammen.

Oorzaak niet eenzijdig bij leerlingen leggen. Wat voortijdig schoolverlaten betreft kan een reden zijn, dat scholen de oorzaken te eenzijdig bij leerlingen leggen. Ze gaan ervan uit dat leerlingen het bijltje er bij neergooien omdat ze ongemotiveerd zijn of het thuis heel moeilijk hebben. Zolang scholen het voortijdig schoolverlaten echter niet tenminste ook als een probleem van zichzelf interpreteren, zal er onvoldoende veranderen. Om het voortijdig schoolverlaten te voorkomen is het onder meer van belang dat scholen proberen de band tussen leerling en school te versterken, het onderwijs aantrekkelijker te maken, de begeleiding te verbeteren en gewenst gedrag te belonen. Scholen doen het nodige op al deze terreinen, maar verbeteringen zijn volgens veel leerlingen, zo blijkt uit de Scholierenmonitor, nog zeker mogelijk. Zolang 16 procent van de leerlingen het gevoel heeft dat op school geen van de leraren in hen geïnteresseerd is, kan nog niet van een sterke band tussen school en leerling gesproken worden.

Merken leerlingen iets van antispijbelbeleid? Bij het voorkomen en bestrijden van spijbelen is het niet zozeer de vraag of er voldoende regels, straffen en procedures zijn. Veel (maar niet alle) scholen hebben daar al aandacht aan besteed. De vraag is vooral hoeveel leerlingen daar in de dagelijkse praktijk nu werkelijk iets van merken. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat scholen zelf lesuitval creëren en daardoor de gelegenheid tot spijbelen vergroten. Leerlingen geven vaak aan dat ze niet betrapt worden als ze spijbelen. Er zijn inmiddels voorbeelden van hele snelle signaleringsmethoden, waarbij spijbelaars en hun ouders sms-jes van de school krijgen. Ook voor deze in potentie succesvolle methoden blijft echter gelden: de school moet ze wel dagelijks toepassen, wil van effecten sprake kunnen zijn.

Leerplichtambtenaar. De leerplichtambtenaar extra inzetten is een maatregel die scholen relatief vaak treffen bij spijbelen. Ze noemen deze maatregel vaker dan strengere regels of straffen. De leerplichtambtenaar is echter vooral betrokken bij de zware spijbelaars, niet bij de incidentele en de matige. Waarschijnlijk laten scholen juist bij de leerlingen waar de problemen nog gering zijn, kansen liggen. Daardoor escaleert het spijbelgedrag en kan een deel van de leerlingen uiteindelijk voortijdig de school verlaten. Bovendien is het nog de vraag of de leerplichtfunctie in alle gemeenten adequaat wordt vervuld. Rapportages van onder meer de RMC geven reden hier aan te twijfelen. Vooral kleine gemeenten zijn soms onvoldoende slagvaardig en ook niet alle procedures die leerplichtambtenaren gebruiken, lijken even efficiënt.

Effectiviteit projecten zelden onderzocht. Er zijn in Nederland talloze projecten die zich richten op het voortijdig schoolverlaten en spijbelen. De effectiviteit van die projecten wordt maar zeer zelden onderzocht. Bovendien merkt een leerling er vaak pas iets van als zijn problemen al een zekere omvang hebben aangenomen. Het is echter vaak lastig om leerlingen die het onderwijs al beginnen te mijden opnieuw voor hun schoolloopbaan te interesseren. Daarom verdient preventie van problemen dan ook sterk de voorkeur. Er zijn uit internationaal onderzoek voldoende effectieve maatregelen bekend die scholen kunnen nemen. Het is dan ook noodzakelijk dat scholen juist op die preventieve kant veel sterker inzetten dan nu het geval is.

Bij voortijdig schoolverlaten is het bijvoorbeeld van belang de band tussen school en leerling te versterken, het onderwijs aantrekkelijker te maken, de begeleiding van leerlingen te verbeteren en gewenst gedrag te belonen. Soortgelijke maatregelen passen ook goed bij het tegengaan van spijbelen. Bovendien zouden scholen moeten nagaan waarom leerlingen spijbelen en hun ouders moeten betrekken bij de aanpak van het spijbelgedrag. Verder zijn heldere sancties nodig en moeten scholen het gedrag van spijbelaars voortdurend in de gaten houden. Daarnaast is het belangrijk de leerplichtambtenaar zo snel mogelijk in te schakelen.

6 Sociale cohesie

Samenvatting 134

6.1 Inleiding 135

6.2 Wettelijke opdracht 137

6.3 Beschrijving van de situatie in het basisonderwijs 138
6.3.1 De gegevens 138
6.3.2 Opvattingen van basisscholen 138
6.3.3 Intermezzo: vormen van cohesiebevorderend onderwijs 141
6.3.4 Cohesiebevorderend onderwijs in de praktijk 142

6.4 Maatschappelijke omgeving en aandacht voor cohesiebevorderend onderwijs 150

6.5 Nabeschouwing 152

Geen
doorgang
tijdens
de
lessen

6 Sociale cohesie

SAMENVATTING

De socialiserende taak van de school. De veranderingen in de Nederlandse samenleving leiden ertoe dat opnieuw nadruk wordt gelegd op de socialiserende taak van de school. In een door diversiteit gekenmerkte samenleving is onderwijs, zo luidt de redenering, één van de weinig overgebleven instrumenten voor overdracht van de gemeenschappelijke cultuur aan nieuwe generaties. Deze gedachte komt tot uitdrukking in de uitbreiding van de onderwijswetten met een bepaling waarin deze opdracht voor scholen expliciet wordt vastgelegd: van het onderwijs wordt gevraagd actief burgerschap en de sociale integratie van leerlingen te bevorderen. Dit hoofdstuk bevat de situatie van eind 2005, vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling, en biedt een verkennende beschrijving van de stand van zaken in het basisonderwijs.

Visie. Driekwart van de scholen heeft een visie op de rol die ze wil spelen bij de bevordering van de samenhang in de samenleving. De visie is meestal vastgelegd in schoolplan en/of schoolgids. Scholen omschrijven hun visie vooral in termen van respect en voorbereiding op de samenleving. Vaak gaat het om visies die nog weinig zijn uitgewerkt. Dat geldt ook voor de doelen die scholen nastreven. De meeste werken met globale doelen. In 10 tot 20 procent van de gevallen hebben scholen geen doelen geformuleerd. De invulling die basisscholen geven aan de opdracht tot bevordering van burgerschap en sociale integratie is dus vaak nog weinig uitgewerkt en weinig planmatig. Dat betekent ook dat die invulling nog beperkt of niet door de school verantwoord wordt.

De inspectie benadrukt het belang van een uitgewerkte visie. Een bewuste en gerichte bijdrage aan de cohesie in de samenleving vraagt om een visie van scholen zélf en om een keuze van doelen die scholen willen bereiken. Pas dan is immers ook een goede bepaling mogelijk van de middelen en activiteiten die voor realisering nodig zijn.

Cohesiegerelateerd onderwijs. In het onderwijs komen verschillende vormen van cohesiegerelateerd onderwijs voor. Veel van die vormen krijgen op driekwart en meer van de scholen ten minste dagelijks of wekelijks aandacht. In volgorde van belangrijkheid zoals door scholen genoemd: sociale vaardigheden, beleefdheid en omgangsregels, en het voorleven van waarden ('de school als oefenplaats'). Vervolgens: basiswaarden, persoonsvorming en maatschappelijke vorming vanuit godsdienstige en levensbeschouwelijke waarden, het leren over andere culturen, en

het leren over democratie en democratische principes. Afgezien van kennismaking met andere culturen en leren over democratie (vaker in de bovenbouw) bestaan tussen de lagere en hogere groepen geen grote verschillen.

Lesmateriaal. Relatief veel scholen gebruiken geen lesmateriaal voor het bevorderen van sociale integratie. Zo maakt een kwart tot een vijfde van de scholen geen gebruik van ondersteunend materiaal bij het leren van sociale vaardigheden, andere culturen of het leren over democratie en democratische principes. Scholen die wel materiaal gebruiken, doen dat meestal met bestaande methoden voor verwante vakgebieden.

De inspectie wijst in dit verband op het belang van de beschikbaarheid van goed lesmateriaal. Een goede ontsluiting van het materiaal dat beschikbaar is, inzicht in de effectiviteit van aanpak en methoden, en investering in de ontwikkeling van goed lesmateriaal is een belangrijk aandachtspunt.

Vier op de tien scholen geven aan belemmeringen te ervaren bij het realiseren van onderwijs gericht op bevordering van burgerschap en integratie. In de helft van de gevallen gaat het om gebrek aan tijd. Ook adequaat lesmateriaal, een gebrekkige aansluiting tussen de opvattingen thuis en op school, en weinig diversiteit in de leerlingenpopulatie worden regelmatig als beperking genoemd.

6.1 INLEIDING

In 2006 start de inspectie met het toezicht op de bijdrage van scholen aan de bevordering van integratie en burgerschap. Het toezichtkader daarvoor wordt door de inspectie ontwikkeld.

Dit hoofdstuk geeft een algemene beschrijving van de situatie zoals die er momenteel uitziet, vóór inwerkingtreding van de wettelijke bepaling waarin deze opdracht aan scholen gegeven wordt en vóór de start van het toezicht. De vraag die gesteld wordt luidt: in hoeverre geeft de huidige praktijk in het basisonderwijs al invulling aan de opdracht sociale cohesie te bevorderen en op welke punten is verdere ontwikkeling nodig? Het hoofdstuk biedt daarmee een verkenning van de stand van zaken op basis waarvan de ontwikkeling van op cohesie gericht onderwijs de komende jaren kan worden gevolgd. Ook geven de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens een beeld van de aspecten die van belang zijn voor de opzet van een kader voor toezicht en de verdere ontwikkeling daarvan.

Maatschappelijke verantwoordelijkheid van onderwijs. Maatschappelijke- en persoonsvorming staan volop in de belangstelling. Zorgen over haperende integratie en erosie van sociale samenhang bepalen het maatschappelijke debat. De roep om gemeenschappelijke waarden, bezorgdheid over onverdraagzaamheid en afnemende maatschappelijke solidariteit en pleidooien voor een nieuw beschavingsoffensief hebben geleid tot nieuwe aandacht voor de socialiserende taak van de school.

Met het verdwijnen van gemeenschappelijke instituties en het wegvallen van dominante sociale patronen en referentiekaders, is de school één van de weinig overgebleven plaatsen waar leren samenleven systematisch en op professionele wijze ter hand genomen kan worden en de overdracht van de gemeenschappelijke cultuur kan plaatsvinden. Van veel kanten wordt dan ook gepleit voor versterking van de socialiserende rol van het onderwijs. Ook in diverse nota's van het kabinet wordt het belang naar voren gebracht van versterking van aandacht voor burgerschap en sociale binding door het onderwijs. Zie bijvoorbeeld de brief 'Onderwijs, integratie en burgerschap' van de minister van OCW (d.d. 23 april 2004) aan de Tweede Kamer. Die boodschap werd nog eens kernachtig samengevat door de minister van OCW bij de opening van het schooljaar 2005/2006: 'Juist in onze multiculturele en diverse samenleving is sociale binding heel belangrijk. Elke school heeft een maatschappelijke verantwoordelijkheid om te helpen die sociale binding te versterken, want de school is een maatschappij in het klein' (toespraak minister Van der Hoeven, Sint Maartenscollege, Voorburg, 24 augustus 2005).

De bijdrage van onderwijs. In een eerdere verkenning van op bevordering van cohesie gericht onderwijs heeft de inspectie laten zien dat veel scholen hier ook een opdracht zien en daarmee bezig zijn. Sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen is immers geen nieuwe taak voor het onderwijs.

Dát hier een belangrijke taak voor scholen ligt, komt naar voren uit onderzoek dat de inspectie in 2005 uitvoerde naar het onderwijs in de regio Uden-Veghel. De brandstichting in een islamitische basisschool in Uden, in het najaar van 2004 door autochtone jongens, werd onder meer in verband gebracht met gevoelens van achterstelling, negatieve toekomstverwachtingen en sluimerende xenofobie. Léren samenleven is dan ook een belangrijke opdracht, niet in het minst voor scholen die in hun omgeving met dergelijke gevoelens geconfronteerd worden. Om na te gaan of scholen daarin slagen en te inventariseren welke moeilijkheden zich voordoen, heeft de inspectie in kaart gebracht wat er door het onderwijs in de regio Uden-Veghel gedaan wordt om de sociale veiligheid en sociale cohesie te bevorderen. Het onderzoek maakte duidelijk dat alle scholen bevordering van sociale samenhang, maatschappelijke- en persoonsvorming als belangrijke taak zien. Ook geven alle scholen die de inspectie onderzocht daar in meer of mindere mate invulling aan, zoals via de ontwikkeling van sociale competenties, door leerlingen in aanraking te brengen met de omringende samenleving en door, al dan niet expliciet, democratische houding en kennis te bevorderen. Dit onderzoek liet echter ook zien dat nog niet alle scholen er in slagen daar op een goede manier invulling aan te geven. De activiteiten die ze verrichten zijn nog weinig planmatig en vaak blijkt de samenhang tussen de verschillende onderdelen gering. Het accent ligt vaak op overdracht van kennis; oefenen vindt veel minder plaats. Ook valt op dat de praktijk op veel scholen achterblijft bij hun ambitie. Verder blijken scholen weinig inzicht te hebben in de resultaten van dit onderwijs.

Hoewel bevordering van burgerschap en integratie op de steun van scholen kan rekenen, is duidelijk dat de vormgeving van het daarbij passende onderwijs niet 'vanzelf' tot stand komt, maar gerichte aandacht en inspanning vraagt. Kortom, realisering van de condities die de integratie van jonge mensen bevorderen is niet altijd een eenvoudige opgave.

6.2 WETTELIJKE OPDRACHT

Wijziging WPO. Met ingang van 1 februari 2006 is de taak van het onderwijs om bij te dragen aan integratie expliciet in een wettelijke bepaling verwoord (Staatsblad 36, 2006). Op initiatief van kamer en kabinet is deze opdracht tot bevordering van 'actief burgerschap en sociale integratie' in de sectorwetten voor primair en voortgezet onderwijs en de expertisecentra geformuleerd.

Het gewijzigde artikel 8.3 Wet op het primair onderwijs (WPO) luidt thans:
'Het onderwijs:

a. gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving,
b. is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en
c. is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten.'

Ook de herziene kerndoelen drukken het belang uit van onderwijs dat bijdraagt aan integratie en burgerschap: 'De leerlingen leren hoofdzaken van de Nederlandse en Europese staatsinrichting en de rol van de burger, leren zich te gedragen vanuit respect voor algemeen aanvaarde waarden en normen, en leren hoofdzaken over geestelijke stromingen die in de Nederlandse multiculturele samenleving een belangrijke rol spelen.'

Toezicht. De nieuwe wettelijke bepaling formuleert een algemene opdracht, die de verwachting vastlegt dat scholen het onderwijs mede richten op integratie en burgerschap. De manier waarop die opdracht wordt ingevuld is aan het onderwijs, en scholen wordt gevraagd die invulling te verantwoorden in schoolplan en schoolgids.

In het kader van het handhavingstoezicht zal de inspectie in situaties die dat nodig maken vanaf de inwerkingtreding gericht op naleving toezien. Met ingang van schooljaar 2006/2007 wordt de invulling van de opdracht door het onderwijs ook in het periodieke instellingstoezicht opgenomen. Vanwege de tijd die nodig is voor een goede uitwerking, gaat de inspectie ervan uit dat scholen die nog niet aan het gewijzigde artikel voldoen, toewerken naar spoedige realisering en kunnen aangeven wanneer en hoe ze deze bepaling in hun onderwijs zullen vormgeven. Waar dat verdergaande aanpassingen vergt, gaat de inspectie ervan uit dat scholen er niettemin naar streven elementen daarvan met ingang van schooljaar 2006/2007 in hun onderwijs plaats te geven.

Om de ontwikkelingen in het onderwijs voor bevordering van burgerschap en integratie in de komende jaren te kunnen volgen, heeft de inspectie voorafgaand aan de nieuwe wettelijke bepaling, zoals gezegd, de stand van zaken in het basisonderzoek verkend. Dit hoofdstuk geeft de voornaamste resultaten daarvan weer. De gegevens waarop het hoofdstuk is gebaseerd zijn verzameld via additioneel onderzoek. Het betreft dus geen gegevens uit het toezicht of op basis van het toezichtkader verzamelde data, waarvan in 2005 immers nog geen sprake was.

6.3 BESCHRIJVING VAN DE SITUATIE IN HET BASISONDERWIJS

6.3.1 *De gegevens*

De beschrijving in dit hoofdstuk is gebaseerd op in het basisonderwijs verzamelde gegevens. De data zijn afkomstig uit een steekproef van 225 basisscholen, die representatief is voor het Nederlandse basisonderwijs. De gegevens zijn met een schriftelijke vragenlijst onder schoolleiders verzameld. De gegevensverzameling vond plaats in november 2005, dus voordat de nieuwe wettelijke bepaling rond bevordering van burgerschap en integratie van kracht werd.

6.3.2 *Opvattingen van basisscholen*

Visie op burgerschap en integratie. Toerusting van leerlingen om op zinvolle wijze aan de samenleving te kunnen bijdragen is een taak die het onderwijs sinds lang vervult. Het verbaast daarom niet dat veel basisscholen een visie hebben op de rol die ze willen spelen bij de overdracht van kennis, vaardigheden en houdingen die de integratie en samenhang van de samenleving ten goede komen.

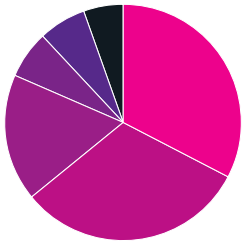
Gevraagd naar zo'n visie antwoordt driekwart van de schoolleiders dat de school een visie heeft op de rol die ze spelen (zie tabel 6.3.2a). In de meeste gevallen is die visie ook vastgelegd, in het schoolplan, de schoolgids of in beide. Veel scholen hebben dus al een begin gemaakt met te voldoen aan de verplichting de visie in schoolplan en schoolgids te hebben vastgelegd, zoals de wetgever vanaf 2006 van instellingen vraagt. Voor één op de vier scholen is dat niet het geval. Overigens zal nog moeten blijken of voor veel scholen die hun visie wel hebben beschreven, die beschrijving niet 'te dun' is om als bruikbare verantwoording te kunnen dienen.

Tabel 6.3.2a
Aanwezigheid van een visie op bevordering van integratie en samenhang in de samenleving (n=225)

	% scholen			% scholen
School heeft geen visie	27			
School heeft visie	72	A	Waarvan:	
		–	visie niet is vastgelegd	5
		–	visie is vastgelegd	65
		–	onbekend	2
		B	Vastgelegd in welk document:	
		–	schoolplan	14
		–	schoolgids	18
		–	schoolplan en schoolgids	28
		–	anders	6
		–	onbekend	7
Onbekend	1			

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Figuur 6.3.2
Invullingen visie rol van de school bij bevordering van integratie en samenhang in de samenleving (n=162)



- Voorbereiden op multiculturele samenleving en bevorderen integratie (30%)
- Bevorderen van respect en gelijkwaardigheid (29%)
- Bieden klimaat waarin leerlingen zich thuis voelen, als school goede voorbeeld geven (16%)
- Fungeren als lokale leefgemeenschap, brede school (6%)
- Bevorderen van onderlinge zorg en naastenliefde (6%)
- Bevorderen van sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen (5%)

Leesvoorbeeld: de visie van 29 procent van de scholen die aangeven zo'n visie te hebben, bevat een verwijzing naar bevordering van respect en/of de gelijkwaardigheid van mensen.
Noot: weergave beperkt tot categorieën die door ten minste vijf procent van de scholen worden genoemd.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Visie van scholen. Als schoolleiders wordt gevraagd kort te beschrijven wat de visie van de school is, antwoorden veel scholen in termen van respect en voorbereiding op de samenleving. In figuur 6.3.2 zijn de voornaamste categorieën waarin de visies van scholen kunnen worden ingedeeld, weergegeven. Het figuur laat zien hoe vaak de visie van scholen tot één of meer van deze categorieën gerekend kan worden.

Eén op de drie basisscholen verwijst in de visie naar de voorbereiding op deelname aan en integratie in de samenleving, met inbegrip van het leren omgaan met diversiteit. Een vergelijkbare groep noemt het aanleren van respect voor en gelijkwaardigheid van andere mensen als een belangrijk element. Daaraan verwante uitwerkingen worden genoemd door scholen die aangeven als leefgemeenschap, als ontmoetingsplaats of als 'brede' school voor de lokale omgeving te willen fungeren, en door scholen die hun visie verwoorden als het bevorderen van onderlinge zorg en naastenliefde. Een relatief vaak genoemde visie ten slotte verwijst naar een schoolklimaat dat zich kenmerkt door geborgenheid en veiligheid, waarin de school door aandacht en het voorleven door leraren het goede voorbeeld geeft.

Hoewel dus veel scholen een visie hebben op de bijdrage die ze willen leveren aan integratie en sociale samenhang, zijn die visies vaak nog weinig uitgewerkt en in algemene termen beschreven. Van de scholen met een visie (tabel 6.3.2b) heeft weliswaar bijna tachtig procent die visie wat verder uitgewerkt, maar in de helft van de gevallen gaat het dan om een nog algemene beschrijving. Zo'n 10 procent heeft wel een visie, maar heeft die niet uitgewerkt. Het aantal scholen met een wat verder uitgewerkte visie is dus nog betrekkelijk gering. Het gaat dan om scholen die een visie hebben uitgewerkt voor verschillende groepen of per vak

en vormingsgebied. Andere scholen noemen als invulling van de visie op integratie diverse specifieke zaken, zoals handelingsplannen voor (zorg)-leerlingen, het veiligheidsbeleid, de schoolregels, projecten of het levensbeschouwelijk onderwijs van de school. Al met al is de invulling die basisscholen geven aan de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie in veel gevallen dus nog weinig uitgewerkt. Dat impliceert ook dat die invulling in veel gevallen niet of nog slechts beperkt verantwoord is.

Dat een geconcretiseerde visie op de rol die de school wil spelen nog weinig voorkomt, is begrijpelijk. Hoewel scholen al langere tijd met deze vragen worden geconfronteerd, dateert de nadrukkelijke aandacht voor dit thema en de vraag om daar verantwoording van af te leggen, van nog niet zo lang geleden; scholen geven dan ook regelmatig te kennen daar in de komende tijd een speciaal aandachtspunt van te willen maken. Bovendien gaat het over soms complexe vragen. Niettemin benadrukt de inspectie het belang van een uitgewerkte visie. Een bewuste en gerichte bijdrage aan de cohesie in de samenleving vraagt in de eerste plaats om een visie van scholen zélf, over de doelen die ze willen bereiken en over de activiteiten die daarvoor nodig zijn. Het onderzoek dat de inspectie in de regio Uden-Veghel uitvoerde, laat zien dat waar een planmatige aanpak en samenhang ontbreken, de condities voor bevordering van sociale cohesie niet afdoende zijn. Ook punten als overeenstemming tussen bestuur, schoolleiding en personeel en eenheid in beleid en uitvoering komen uit dat onderzoek als belangrijk naar voren. Een geconcretiseerde visie is nodig om anderen – binnen en buiten de school – te laten weten waar de school naar streeft, waar ze op kan worden aangesproken én waarop ze anderen aanspreekt. De inspectie zal scholen in de toekomst zo nodig dan ook aansporen zo'n uitgewerkte visie te ontwikkelen.

Tabel 6.3.2b
Uitwerking van visie op bevordering van integratie en samenhang in de samenleving, voor scholen met een visie (n=162)

	% scholen		% scholen
School heeft visie niet uitgewerkt	11		
School heeft visie uitgewerkt	78	Waarvan:	
		– in algemene beschrijving	54
		– per vak/vormingsgebied	11
		– per groep/leerjaar	3
		– anders	9
Onbekend	11		

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

6.3.3 *Intermezzo: vormen van cohesiebevorderend onderwijs*

Categorieën van maatschappelijke en persoonsvorming. Scholen kunnen op allerlei manieren bijdragen aan de bevordering van integratie en burgerschap. Zo zullen scholen, als het goed is, kiezen voor een invulling die past bij de leerlingen en de situatie waarin die leven en bij de kenmerken en uitgangspunten van de school. Ook zijn er verschillende benaderingen, onderwerpen en werkwijzen waarmee de sociale en maatschappelijke vorming van leerlingen kan worden ingevuld.

Voor een beschrijving van de hoofdlijnen van onderwijs dat kan bijdragen aan cohesie en integratie en van de variatie in de invullingen die scholen daaraan geven, gebruikt de inspectie zeven categorieën. Die sluiten aan bij de centrale elementen van de wet en liggen tevens in het verlengde van de voornaamste benaderingen die in de onderwijspraktijk te vinden zijn.

De categorieën hebben een beschrijvend doel; in de praktijk zullen scholen vaak meerdere doelen tegelijk nastreven en zullen de verschillende vormen en doelen vaak in elkaar overlopen. Niettemin zijn de categorieën goed bruikbaar om een beeld te geven van de voornaamste elementen van op bevordering van cohesie gericht onderwijs, en de verschillen die er tussen scholen bestaan. Alvorens de zeven categorieën te gebruiken voor beschrijving van het basisonderwijs, volgt een korte toelichting.

Sociale vaardigheden. Met sociale vaardigheden wordt gedoeld op vaardigheden om met andere mensen om te gaan: luisteren, je mening geven, voor je eigen belangen opkomen, het zonder conflicten oplossen van problemen en dergelijke.

Gedrags- en omgangsregels. Verwant hieraan is het leren van (vaak informele) gedrags- en omgangsregels die het sociale verkeer ordenen. Het gaat hier om de gewoonten en regels rond beleefdheid en fatsoen, als uitdrukking van de codes die gelden in het sociale verkeer en de omgang binnen de publieke ruimte: groeten, op je beurt wachten, geen vuil op straat gooien en dergelijke.

Basiswaarden. Het overdragen van basiswaarden vormt een andere categorie. Het betreft de centrale waarden van de democratische rechtsstaat, waarvan wordt benadrukt dat jonge mensen daarover iets weten en het belang ervan inzien. Doorgaans zullen universele waarden of de beginselen van een democratische samenleving, zoals vrijheid, gelijkwaardigheid en dergelijke, daarbij een centrale plaats innemen. De inspectie richt zich in haar toezicht op de volgende zes basiswaarden: vrijheid van meningsuiting, gelijkwaardigheid, begrip, verdraagzaamheid, en het afwijzen van onverdraagzaamheid en discriminatie.

Democratie. Als een wat specifiekere vorm wordt bovendien het overdragen van kennis over de democratie onderscheiden. Het gaat hier niet alleen om het bevorderen van houdingen en kennis rond democratische uitgangspunten, maar ook om de betekenis en werking van organen en afspraken die bij een democratie horen: verkiezingen, een volksvertegenwoordiging die de regering controleert, onafhankelijke rechtsspraak, scheiding van kerk en staat en dergelijke.

Kennismaking met culturen. De invulling van op cohesie en integratie gericht onderwijs kan zich ook richten op kennismaking met de verschillende culturen, geloven en leefwijzen in de Neder-

landse samenleving, de gewoonten en praktijken bij andere volken, wereldgodsdiensten en dergelijke.

De beide laatste categorieën hebben betrekking op de context waarin scholen de sociale en maatschappelijke vorming invullen. Daarbij onderscheiden we twee mogelijke benaderingen:

Godsdienst en levensbeschouwing. De eerste benadering houdt in dat scholen dit doen vanuit godsdienstige of levensbeschouwelijke waarden en kennis. Het gaat hier om benaderingen waarbij de individuele en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen wordt gekoppeld aan de levensbeschouwelijke beginselen van de school.

School als oefenplaats. Een andere benadering waarin een bredere, met de schoolcontext verbonden aanpak centraal staat kan kort worden samengevat als de school als oefenplaats. Hier staat de gedachte centraal dat de school zelf een miniatuur vormt van de 'goede' samenleving en die in de praktijk aan de leerlingen voorleeft. Belangrijke uitgangspunten zijn dat de school met leerlingen omgaat op een manier die past bij de doelen die de school nastreeft. De school kan de leerlingen daarmee laten oefenen. Voorbeelden zijn het samen opstellen van regels, leerlingen een rol geven bij het signaleren van knelpunten en het bedenken van oplossingen, leerlingen zelf conflicten laten oplossen, en het samen toezien op naleving van afspraken en regels.

Sociale cohesie. Zoals gezegd omvatten deze categorieën centrale aspecten van burgerschap en integratie, als onderdeel van de maatschappelijke en persoonsvormende doelen van onderwijs. Maatschappelijke vorming heeft betrekking op de voorbereiding op deelname aan de samenleving en de toerusting om daar als verantwoord handelend burger in te kunnen participeren. Persoonsvorming verwijst naar de persoonlijkheidsontwikkeling van jonge mensen in brede zin – verstandelijk, sociaal, emotioneel, moreel – als toerusting voor een levensloop die vanuit individueel perspectief succesvol is en een positieve bijdrage levert aan de samenleving. In dit hoofdstuk wordt ook het begrip sociale cohesie, de samenhang in de samenleving, gebruikt. Naarmate mensen meer in de samenleving zijn geïntegreerd door daarin te participeren en zich daarbij betrokken te voelen en naarmate dat voor meer mensen en groepen geldt, is die cohesie sterker.

6.3.4 *Cohesiebevorderend onderwijs in de praktijk*

De onderwijspraktijk laat zien dat bevordering van integratie en burgerschap al een plaats hebben in het curriculum van de basisschool. Het belang dat scholen aan maatschappelijke- en persoonsvorming hechten, de aandacht die ze eraan geven en het materiaal dat ze daarvoor gebruiken, laten dat zien. De volgende beschrijving geeft een beeld van de situatie zoals die er in het schooljaar 2005/2006 volgens opgave van de scholen uitziet.

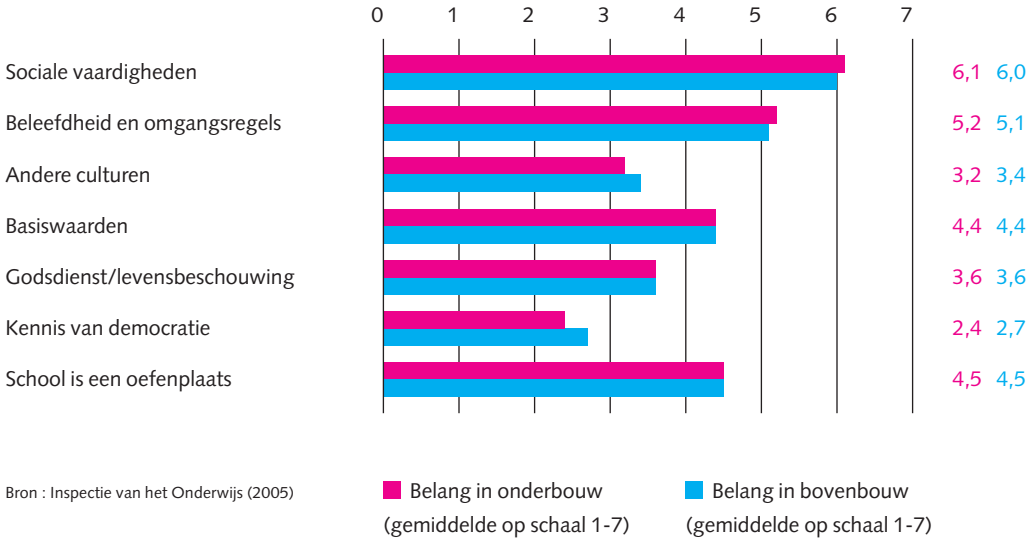
Belang van vormen van maatschappelijke en persoonsvorming. Figuur 6.3.4a laat zien welk belang scholen aan de verschillende vormen van maatschappelijke- en persoonsvorming geven en maakt duidelijk dat die, in meer of mindere mate, alle van belang worden gevonden. Verschillen tussen onderbouw en bovenbouw doen zich weinig voor. Aandacht voor sociale vaardigheden en beleefdheid en omgangsregels vinden scholen het meest van belang, zowel in de lagere als in de hogere groepen. Kennis van democratie en kennismaking met andere culturen scoren minder hoog. Geor-

dend naar belangrijkheid zeggen scholen het aanleren van sociale vaardigheden het belangrijkste te vinden, gevolgd door het leren van beleefdheid en fatsoen. Vervolgens hechten scholen betekenis aan het voorleven en oefenen van waarden (school als oefenplaats) en basiswaarden. Daarna volgen bevordering van integratie en burgerschap vanuit de godsdienstige en levensbeschouwelijke waarden van de school, kennismaking met andere culturen, en overdracht van kennis over democratie en democratische principes.

Aandacht voor vormen van maatschappelijke- en persoonsvorming. Het belang dat scholen aan de verschillende onderdelen van maatschappelijke- en persoonsvorming hechten, geeft een goed beeld van de plaats die integratie en burgerschap ook in de praktijk van het onderwijs innemen. Tabel 6.3.4b laat, voor de lagere en hogere groepen afzonderlijk, zien in welke mate scholen met deze onderwerpen bezig zijn. De scores variëren van één (geen aandacht) tot vijf (dagelijks aandacht).

Uit de tabel kan worden geconcludeerd dat de meeste vormen van cohesiegerelateerd onderwijs een duidelijke plaats innemen; ze krijgen alle aandacht, en in veel gevallen frequent. In volgorde van het door scholen genoemde belang: sociale vaardigheden, beleefdheid en omgangsregels, op de voet gevolgd door het voorleven van waarden (school als oefenplaats). Vervolgens wordt relatief vaak – gemiddeld ongeveer wekelijks – aandacht geschonken aan basiswaarden en maatschappelijke- en persoonsvorming via godsdienstige en/of levensbeschouwelijke waarden. Het leren over andere culturen en over de democratie komen op de laatste plaats. Ondanks de verschillen die tussen de situatie in de lagere en hogere groepen zichtbaar zijn, laten onderbouw en bovenbouw een

Figuur 6.3.4a
Belang dat scholen toekennen aan verschillende vormen van maatschappelijke- en persoonsvorming (n=225)



Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

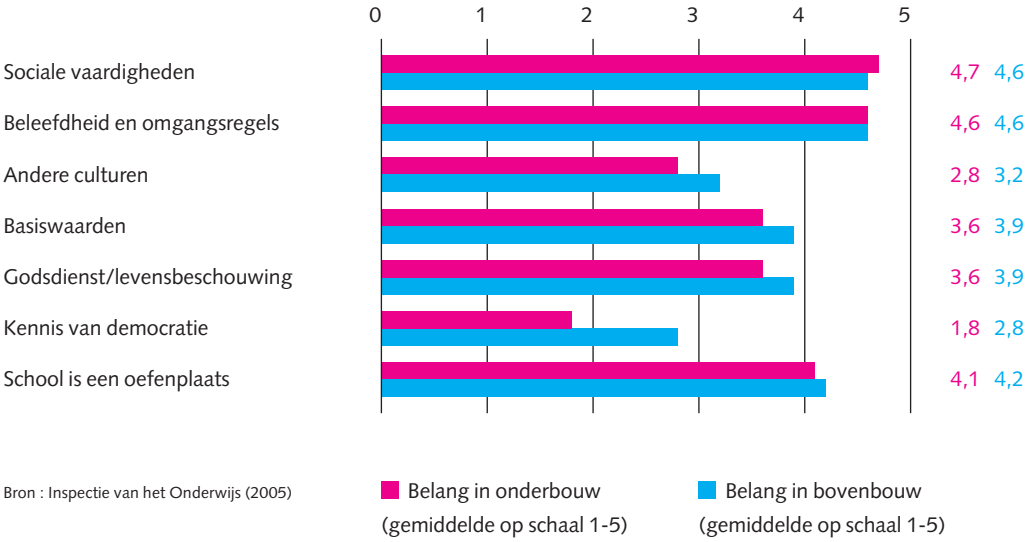
overwegend vergelijkbaar beeld zien. Wat grotere (en significante) verschillen doen zich voor bij de kennismaking met andere culturen en het leren over democratie en democratische principes, die vooral in de hogere groepen meer aandacht krijgen.

De bevindingen in de regio Uden-Veghel (Inspectie van het Onderwijs, 2005d) laten veel overeenkomsten zien met dit beeld. De resultaten van dat onderzoek illustreren bovendien een voorname kanttekening die bij de interpretatie van het voorgaande gemaakt kan worden. Het beeld van het basisonderwijs betreft het onderwijs zoals de school dat aangeeft na te streven. Het onderzoek onder leerlingen op scholen in de regio Uden-Veghel laat echter zien dat het onderwijs dat de school nastreeft, in de ogen van leerlingen in de praktijk niet altijd wordt waargemaakt.

De school als oefenplaats. Zowel voor de omgang met basiswaarden als de school als oefenplaats – twee invullingen waar de scholen in tabel 6.3.4b veel aandacht aan geven – wijzen de bevindingen in Uden-Veghel op mogelijke verschillen tussen wens en werkelijkheid. Waar het aanstaande toezicht op de bevordering van burgerschap en integratie daarvoor aanleiding geeft, zal de inspectie scholen op dergelijke discrepanties aanspreken.

Cohesiegerelateerd onderwijs. Dat de verschillende vormen van cohesiegerelateerd onderwijs vrijwel alle van belang worden gevonden, wordt bevestigd door het overzicht van scholen waar één of meer van de vormen van maatschappelijke en persoonsvorming géén aandacht krijgen (zie tabel 6.3.4c). Dat blijkt in de onderbouw, en zeker in de bovenbouw, nauwelijks het geval. Een uitzonde-

Figuur 6.3.4b
Mate waarin verschillende vormen van maatschappelijke- en persoonsvorming aandacht krijgen in het onderwijs (n=225)



Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 6.3.4c
Aantal basisscholen dat geen noemenswaardige aandacht geeft aan verschillende vormen van maatschappelijke- en persoonsvorming (n=225)

	Onderbouw (%)	Bovenbouw (%)
– Sociale vaardigheden	0	0
– Beleefdheid en omgangsregels	0	0
– Andere culturen	3	1
– Basiswaarden	2	0
– Godsdienst/levensbeschouwing	5	0
– Kennis van democratie	44	1
– School is een oefenplaats	2	1

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

ring vormt een grote groep scholen die aangeeft in de onderbouw geen aandacht te geven aan leren over de democratie. Dit gegeven, dat ook in het verkennende onderzoek vorig jaar naar voren kwam, kan waarschijnlijk worden verklaard uit de leeftijd van de betreffende leerlingen.

Het beeld kan nog wat verder worden ingevuld met het overzicht van de frequentie waarin scholen aangeven aandacht te geven aan de vormen van cohesie gerelateerd onderwijs (tabel 6.3.4d). Gevraagd naar de frequentie waarin de onderscheiden invullingen plaats in het onderwijs hebben, geeft minimaal driekwart van de scholen aan dat dat, zeker in de bovenbouw, voor de meeste vormen ten minste dagelijks of wekelijks het geval is.

Tabel 6.3.4a maakt ook de verschillen zichtbaar in het aandeel van de verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming in de onderbouw en de bovenbouw. Thema's die in de lagere groepen naar verhouding vaak – wekelijks of dagelijks – aan de orde komen, stemmen overeen met de onderwerpen waarvan al eerder werd vast gesteld dat scholen daaraan veel waarde hechten. Met name het aanleren van sociale vaardigheden en beleefdheid en fatsoen wordt door veel scholen genoemd. Ook scholen die een oefenplaats voor het samenleven van mensen willen zijn, laten dat logischerwijs met een grote frequentie in het onderwijs tot uiting komen. Dit beeld is ook in de hogere groepen van toepassing.

Aandacht voor het overdragen van kennis over de democratie vindt minder frequent plaats. In de onderbouw is daarvan hooguit incidenteel sprake en in de meerderheid van de gevallen in het geheel niet. In de bovenbouw is op circa 80 procent van de scholen het leren over democratie incidenteel of maandelijks aan de orde. Een kleinere groep, zo'n 16 procent, schenkt er wekelijks aandacht aan. Scholen die aandacht geven aan godsdienst en levensbeschouwing stellen dat in meerderheid, 60 tot 70 procent, elke week of dagelijks aan de orde. Voor circa één op de drie scholen vindt deze invulling van cohesiegerelateerd onderwijs incidenteel of maandelijks plaats. Het beeld in onderbouw en bovenbouw stemt grotendeels overeen, hoewel

de frequentie in de hogere groepen wat hoger is dan in de lagere.

De frequentie waarmee scholen aandacht geven aan bevordering van basiswaarden varieert wat meer. In de hogere groepen geldt dat twee derde van de scholen daar wekelijks of vaker aandacht aan geeft. In de onderbouw is dat voor de helft van alle scholen het geval. Dat in de onderbouw relatief veel scholen aangeven dat basiswaarden alleen incidenteel aan de orde komen, zal opnieuw te maken hebben met het ontwikkelingsstadium waarin jongere kinderen zich bevinden.

Kennismaking met diversiteit in de samenleving.

De aandacht voor de diversiteit in de samenleving is één van de elementen van de hernieuwd geformuleerde opdracht aan het onderwijs om de cohesie te bevorderen. De Wet op het primair onderwijs gaat er vanuit dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met de verschillende achtergronden en culturen. Daarbij kan gedacht worden aan verschillen in etnische achtergrond, maar ook verschillen in godsdienst, cultuur, leefwijzen enzovoort.

Tabel 6.3.4d

Frequentie (%) waarin scholen aandacht geven aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming (n=225)

A	Onderbouw	Incidenteel	Maandelijks	Wekelijks	Dagelijks
–	Sociale vaardigheden		3	28	68
–	Beleefdheid en omgangsregels	1	4	26	67
–	Andere culturen	44	28	16	5
–	Basiswaarden	17	19	35	23
–	Godsdienst/levensbeschouwing	19	15	32	27
–	Kennis van democratie	34	10	4	3
–	School is een oefenplaats	9	14	22	49
B	Bovenbouw	Incidenteel	Maandelijks	Wekelijks	Dagelijks
–	Sociale vaardigheden	1	3	34	62
–	Beleefdheid en omgangsregels	2	4	29	65
–	Andere culturen	21	41	28	7
–	Basiswaarden	6	21	44	26
–	Godsdienst/levensbeschouwing	10	18	41	30
–	Kennis van democratie	43	36	16	4
–	School is een oefenplaats	5	14	25	53

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 6.3.4d liet zien dat zeven van de tien scholen in de bovenbouw maandelijks tot wekelijks aandacht aan dit onderwerp geven. In de onderbouw is dat minder vaak het geval en schenken zeven van de tien scholen er variërend van incidenteel tot maandelijks aandacht aan.

Scholen geven daar op verschillende manier uitwerking aan (zie tabel 6.3.4e). Ruim de helft van de scholen organiseert niet zozeer apart op dat doel gerichte activiteiten, maar kennen een praktijk waarin leerlingen terloops met diversiteit in aanraking komen. Maar vaak ook kiezen scholen voor specifiek op dat doel gerichte activiteiten. Zo haakt zo'n 40 procent van de scholen aan bij de uiteenlopende culturele achtergronden van de eigen leerlingen. Dat doen ze door bijvoorbeeld aandacht te geven aan godsdienstige of culturele feesten, zoals kerst, het suikerfeest of de ramadan. Ook organiseren scholen projecten of speciale lessen, waarin verschillende geloven of culturen aan de orde komen of onderwerpen zoals vluchtelingen en de problemen in de Derde Wereld. Zo'n 20 procent kiest voor nog andere invullingen, zoals het uitnodigen van gasten die de leerlingen komen vertellen over de situatie in bijvoorbeeld een ontwikkelingsland, of over godsdiensten of culturen zoals de islam, het hindoeïsme of het jodendom.

Tabel 6.3.4e
Manieren waarop scholen kennismaking met diversiteit in samenleving vormgeven (n=225)

	% scholen
– Geen aparte vormen, gaat terloops	57
– Aandacht voor achtergrond onze leerlingen	47
– Uitnodigen van gasten	24
– Organiseren excursies	20
– Activiteiten voor ontmoeting leerlingen andere scholen	15

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 6.3.4f
Door scholen ervaren belemmeringen bij cohesiebevorderend onderwijs (n=91)

	% scholen
– Onvoldoende tijd/overvol programma	37
– Onvoldoende aansluiting tussen opvattingen school en thuis	19
– Onvoldoende beschikbaarheid van lesmateriaal	18
– Diversiteit in leerlingenpopulatie van school te klein	15
– Invloeden van maatschappij, media en politiek	8
– Onvoldoende aansluiting tussen school en omgeving	7
– Onvoldoende deskundigheid van de school	5

Leesvoorbeeld: (regel 3): 18 procent van de scholen die aangeven belemmeringen te ervaren, geven aan dat het daarbij gaat om onvoldoende beschikbaarheid van geëigend lesmateriaal.

Noot: weergave beperkt tot categorieën die door ten minste vijf procent van de scholen worden genoemd.

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005).

Andere scholen creëren mogelijkheden om leerlingen van andere scholen te ontmoeten, vaak in de vorm van een sporttoernooi, of organiseren excursies naar gelegenheden zoals musea of moskeeën, synagogen of kerken.

Belemmeringen. Zo'n 60 procent van de scholen geeft aan bij de realisering van onderwijs gericht op bevordering van burgerschap en integratie geen belemmeringen te ondervinden. Vier op de tien signaleren dat wel van belemmeringen sprake is. Het gaat dan vaak om scholen die één belemmering noemen (28 procent). De andere scholen melden met twee (6 procent) dan wel drie of meer (6 procent) problemen te maken te hebben.

De meest genoemde belemmering is gebrek aan tijd (zie tabel 6.3.4f). Binnen de groep scholen die belemmeringen ervaren wijst iets minder dan de helft op dit punt. Op het totaal van alle scholen gaat het om 17 procent. Op de tweede plaats staan de beschikbaarheid van adequaat lesmateriaal, een gebrekkige aansluiting tussen de opvattingen thuis en op school, en de beperkte diversiteit in de leerlingenpopulatie van de school (elk 7 à 8 procent van alle scholen). Daarnaast geven kleinere aantallen scholen aan ook de invloed van media en politiek, de gebrekkige aansluiting tussen school en omgeving en het tekortschieten van de kennis en deskundigheid van de school als belemmerend te ervaren.

Materialen. Naar verhouding gebruiken veel scholen voor het onderwijs voor bevordering van burgerschap en integratie geen lesmateriaal (zie tabel 6.3.4g). Soms is de reden daarvan gemakkelijk in te zien; bijvoorbeeld het voorleven van waarden (school als oefenplaats) kan ook zonder gebruik van materiaal. Bij andere vormen ligt dat minder voor de hand. Zo maakt zo'n 20 procent van de scholen geen gebruik van ondersteunend materiaal bij onderwijs over andere culturen en democratische kennis en waarden.

Tabel 6.3.4g

Percentage scholen dat gebruikmaakt van apart lesmateriaal voor aandacht aan verschillende vormen van maatschappelijke- en persoonsvorming in (n=225)

	Nee, geen materiaal	Ja, zelf ontwikkeld materiaal	Ja, bestaand materiaal	Anders/onbekend/ niet van toepassing
Sociale vaardigheden	24	9	63	12
Beleefdheid en omgangsregels	44	12	36	13
Andere culturen	20	9	66	14
Basiswaarden	40	7	41	10
Godsdienst/levensbeschouwing	16	11	64	14
Kennis van democratie	18	6	64	15
School is een oefenplaats	56	10	19	17

Noot: voor de laatste drie kolommen: meer antwoorden mogelijk (cumulatie totalen boven 100 procent)

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 6.3.4h
Percentage scholen dat leerdoelen stelt voor verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming in praktijk (n=225)

	Geen doelen	Globale doelen	Doelen per groep	Anders/onbekend/ niet van toepassing
Sociale vaardigheden	8	50	35	5
Beleefdheid en omgangsregels	16	53	22	8
Andere culturen	19	52	27	0
Basiswaarden	16	60	19	2
Godsdienst/levensbeschouwing	12	44	41	1
Kennis van democratie	17	48	32	0
School is een oefenplaats	26	49	21	2

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

Voor onderwijs gericht op bevordering van burgerschap en integratie gebruiken scholen in de meeste gevallen bestaand lesmateriaal. Zo geven twee van de drie scholen aan bestaande methoden en materialen te gebruiken als het gaat over sociale vaardigheden, andere culturen, godsdienst en levensbeschouwing en het overbrengen van kennis over democratie.

Leerdoelen. Al eerder kwam aan de orde dat, hoewel de meerderheid van de scholen wel een visie heeft op de rol die ze bij de bevordering van integratie en maatschappelijke samenhang wil spelen, die visies vaak nog globaal zijn uitgewerkt. Dat beeld keert terug waar het gaat over de doelen die scholen met hun onderwijs nastreven. Tabel 6.3.4h laat zien dat voor circa de helft van de scholen geldt dat globale doelen worden nagestreefd.

Een kleinere groep, doorgaans tussen de 20 en 30 procent, werkt met op het niveau van de groep uitgewerkte doelen. Van individuele doelen (niet afgebeeld in tabel) is nog niet of nauwelijks sprake. Ook het relatief grote aantal scholen dat zonder doelen werkt, zo'n 10 tot 20 procent, laat zien dat verdere ontwikkeling van visies op en planmatige uitwerking van de uiteenlopende invullingen van cohesie gericht onderwijs van belang is.

6.4 MAATSCHAPPELIJKE OMGEVING EN AANDACHT VOOR COHESIEBEVORDEREND ONDERWIJS

Er is een veelheid aan redenen waarom scholen aandacht besteden aan onderwijs dat gericht is op bevordering van cohesie. Wanneer scholen een lijst mogelijke overwegingen (zie tabel 6.4a) wordt voorgelegd, worden vrijwel alle redenen vaak genoemd. De drie meest, door nagenoeg alle scholen genoemde redenen zijn incidenten of het gedrag van leerlingen, de stof die in de gebruikte lesmethode aan de orde komt en de maatschappelijke actualiteit.

Er zijn dus twee redenen voor scholen om aandacht aan sociale cohesie te geven: problemen binnen de leerlingenpopulatie van de school en voorbereiding op de samenleving – waarin integratie een belangrijk thema is – in het algemeen. Dat verklaart ook waarom vrijwel alle scholen cohesie als een belangrijk thema zien, ook als zich in de praktijk geen incidenten voordoen.

Tabel 6.4a
Factoren bij keuze van invulling cohesie gerelateerd onderwijs (n=225)

	% scholen
– Vanwege de methode	90
– Vanwege de kerndoelen	83
– Vanwege ontwikkelplan van de school	76
– Vanwege adviezen van derden	66
– Vanwege gedrag of incidenten leerlingen	96
– Vanwege problemen in omgeving school	77
– Vanwege maatschappelijke actualiteit	89
– Vanwege kenmerken van onze leerlingen	80

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 6.4b
Typering van dagelijkse leefomgeving leerlingen buiten de school (n=225)

	Van toepassing op veel leerlingen Percentage scholen	Van toepassing op sommige leerlingen Percentage scholen
– Maatschappelijke achterstanden en problemen	16	28
– Andere (dan Nederlandse) cultuur	10	34
– Andere (dan Nederlandse) taal	16	27
– Omgeving waarin ze worden gediscrimineerd	6	22
– Omgeving die negatief denkt over migranten	9	49
– Omgeving met spanningen tussen etnische groepen	4	16

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 6.4c
Scholen waar heterogeniteit een rol speelt in omgang tussen leerlingen (n=225)

	% scholen		% scholen
Nee	68		
Ja	21	waarvan:*	
		– niet met elkaar omgaan/uitsluiting	9
		– onderhuidse spanningen	10
		– openlijke spanningen	6
		– vooroordelen	13
		– onderlinge intimidatie/bedreiging	6
		– agressief gedrag/geweld	6
Onbekend	12		

*Noot: meer antwoorden mogelijk (cumulatie totalen boven subtotaal uit eerste kolom)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Ook andere gegevens laten zien dat aandacht voor burgerschap en integratie gedeeltelijk voortkomt uit de problemen waarvoor scholen gesteld worden, zoals in de sociale setting waarin leerlingen volgens de school elke dag verkeren (zie tabel 6.4b). Vaak is dat een omgeving die steun geeft, zoals een leefomgeving die 'harmonieus en vriendelijk' is, waarin Nederlands wordt gesproken of waarin leerlingen in contact komen met de algemene cultuur (niet in tabel). Circa 10 tot 15 procent van de scholen geeft echter aan dat 'veel leerlingen' opgroeien in een leefomgeving van problemen en achterstand, waarin geen Nederlands wordt gesproken of negatief wordt gedacht over immigranten.

Ook binnen de school kunnen de omstandigheden moeilijk zijn (tabel 6.4c). Eén op de vijf scholen meldt dat de diversiteit binnen de leerlingenpopulatie de omgang tussen de leerlingen (negatief) beïnvloedt. Vooral verschillen in etnische en sociaal-economische achtergrond worden daarbij genoemd, evenals verschillen in leefstijl.

In 6 procent van de situaties waar dergelijke verschillen een rol spelen melden scholen openlijke spanningen tussen groepen leerlingen, of intimidatie, of agressief gedrag en geweld. Het hoofdstuk Veiligheid bevat een uitvoerige beschrijving van de spanningen en problemen die zich op dit punt op en rond scholen voordoen.

6.5 NABESCHOUWING

Goede uitgangspositie. De gegevens van de inspectie laten zien dat verreweg de meeste scholen al in meer of mindere mate met de in de bepaling 'actief burgerschap en sociale integratie' vervatte opdracht bezig zijn. Scholen onderkennen het belang van bevordering van sociale cohesie en geven daar op allerlei manieren invulling aan. Uit andere gegevens van de inspectie, zoals uit het onderzoek in de regio Uden-Veghel en pilot-studies uit het toezicht op onderwijs rond burgerschap en integratie, komt bovendien naar voren dat scholen zich ook in toenemende mate bewust worden van deze taak en de verantwoordelijkheid die rond het thema van integratie en cohesie ook op het onderwijs afkomt.

Zo laat dit hoofdstuk zien dat de door de wetgever geformuleerde doelen al in één of andere vorm in het onderwijs van veel scholen zijn terug te vinden. Met name het bevorderen van de sociale competenties van leerlingen, zoals het leren omgaan met anderen, samenwerken of het oplossen van problemen, is terug te vinden in het curriculum van het overgrote deel van de basisscholen in Nederland. Dat scholen al de nodige aandacht hebben voor onderwijs dat kan bijdragen aan integratie en maatschappelijke samenhang, spreekt ook uit de visies die veel scholen in aanzet in hun schoolplan of schoolgids hebben geformuleerd.

Het ene deel van de boodschap van de inspectie is dan ook dat het basisonderwijs in een goede uitgangspositie verkeert om verdere invulling te geven aan onderwijs dat cohesie bevordert: scholen onderkennen de problemen, zien daar een taak en geven daar in hun onderwijs ook invulling aan. Het andere deel van de boodschap is dat er meerdere punten zijn waarop verdere ontwikkeling van belang is.

Ontwikkelen van visie en planmatige aanpak. Zo'n punt is de uitwerking door scholen van visie en beleid om gericht aan de ontwikkeling van op cohesie gericht onderwijs te kunnen werken. Om de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie te kunnen realiseren, is het allereerst van belang dat de school zélf een visie heeft op de rol die ze wil spelen: welke invulling past bij de leerlingenpopulatie van de school, de omgeving waarin de leerlingen opgroeien en bij de doelen en kenmerken van de school? Anders gezegd: welke uitwerking wil de school geven aan haar taak om integratie te bevorderen, welke doelen streeft de school na en wat is nodig voor de realisering daarvan? Zoals de resultaten van het onderzoek in Uden-Veghel laten zien, zijn visie en beleid van belang om tot een planmatige aanpak te komen, waarin doelen zijn geformuleerd en duidelijkheid en overeenstemming bestaat over de manier waarop de school die doelen wil realiseren. Dit onderzoek bevestigt ook het belang van een heldere analyse van de situatie en het tijdig onderkennen van de wenselijkheid om externe deskundigheid in te schakelen.

Verder onderstreept de inspectie het belang van aandacht voor deze thema's in schoolplan en schoolgids. Dit omdat dit de scholen niet alleen aanzet tot een nadere uitwerking van hun visie en aanpak, maar ook vanwege de noodzaak van verantwoording van de door de school gekozen invulling. De inspectie constateert dat momenteel in veel gevallen nog beperkt sprake is van een uitgewerkte visie, een planmatige aanpak en geoperationaliseerde doelen. Verdere uitwerking van een planmatige, systematische ontwikkeling van onderwijs dat bijdraagt aan bevordering van actief burgerschap en sociale integratie, is dan ook de eerste stap naar verdere invulling van het door de wetgever bedoelde onderwijs. Voor schoolleidingen die invulling willen geven aan de opdracht tot bevordering van cohesie ligt hier een belangrijk punt.

Belemmeringen. Een ander punt waar verdere ontwikkeling van belang is, hangt samen met de belemmeringen die scholen ervaren. Hoewel de meerderheid van de scholen aangeeft geen belemmeringen te ondervinden, geven vier van de tien scholen aan dat daar naar hun oordeel wel sprake van is. Ruim de helft van die scholen wijst dan op gebrek aan tijd. Daarnaast worden onvoldoende beschikbaarheid van adequaat lesmateriaal, uiteenlopende opvattingen tussen gezin en school en de beperkte diversiteit binnen de leerlingenpopulatie genoemd. Ook dergelijke belemmeringen vragen om een doordachte formulering van doelen, goede inbedding in het curriculum van de school, een door allen gedragen aanpak, en doelgerichte en planmatige uitvoering van het beleid. Naast aandacht van de schoolleiding vragen deze punten ook draagvlak en een actieve opstelling van alle leraren. Bevorderen van cohesie doe je samen, consistent en elke dag: practice what you preach!

Lesmateriaal. De beschikbaarheid van ondersteunend materiaal vraagt aparte aandacht. Enerzijds gaat het dan om aandacht van scholen voor materiaal dat past bij de doelen van de school en de situatie van de leerlingen. Oriëntatie op beschikbare lesmaterialen, het kennisnemen van elders opgedane ervaringen en, zonodig, het gebruikmaken van externe expertise zijn dan belangrijk. Zo geven bijvoorbeeld de websites van de landelijke pedagogische centra en andere onderwijsondersteunende instellingen informatie over allerlei aspecten van cohesiebevorderend onderwijs, inclusief methoden, lespakketten of projecten. Anderzijds constateert de inspectie dat ook de beschikbaarheid van goed lesmateriaal verdere aandacht verdient. Er is sprake van veel materiaal, met soms wisselende kwaliteit, waarvan niet altijd duidelijk is wat in welke situatie bruikbaar is. Een goede ontsluiting van het beschikbare materiaal en het vergroten van de kennis over de effectiviteit van materialen en middelen, zijn op dit moment belangrijke aandachtspunten.

Ontwikkeling van cohesiebevorderend onderwijs. Tegen de achtergrond van de wettelijke opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie ontwikkelt de inspectie zoals gezegd een kader voor het toezicht op de invulling die scholen daaraan geven. De wettelijke bepaling geldt voor het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en de expertisecentra.

Voor het basisonderwijs werd (een proeve van) een kader ontwikkeld, dat momenteel in de praktijk wordt beproefd. De in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens werden in dat verband verzameld. In 2006 worden ook toezichtkaders voor het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs ontwikkeld. Met het oog daarop voerde de inspectie ook in deze sectoren verkenningen uit van de stand van zaken van onderwijs gericht op burgerschap en integratie. Over de situatie bij de inwerkingtreding van de wettelijke bepaling in deze sectoren zal de inspectie op een later tijdstip rapporteren.

Vanaf schooljaar 2006/2007 zal de inspectie als onderdeel van het reguliere onderwijstoezicht toezien op de manier waarop scholen de opdracht rond burgerschap en integratie invullen.

Daarbij staan in de eerste periode meerdere punten centraal. Zoals naar voren kwam is de ontwikkeling en uitwerking van een visie, samen met het kiezen van concrete doelen, een eerste voorwaarde voor verdere invulling van cohesiebevorderend onderwijs. Dat is bovendien nodig om de door de school gekozen invulling te kunnen verantwoorden. Evenmin kunnen een planmatige aanpak en inzicht in de resultaten van het onderwijs worden gemist.

Verder is het van belang dat de school de situatie waarin de leerlingen verkeren kent én het onderwijs daarop afstemt. Dat geldt als van incidenten en onveiligheid sprake is, maar ook als leerlingen er ongewenste opvattingen, houdingen of gedragingen op nahouden of daarmee in aanraking komen. Begrip voor anderen, verdraagzaamheid, het op een goede manier kunnen oplossen van problemen of een democratische houding vragen om actieve aandacht van de school. Net als het omgekeerde: gebrek aan kennis van wat anderen beweegt, intolerantie, incidenten en onveiligheid of extreme opvattingen en radicalisering kan een school niet onbesproken laten.

Van scholen mag worden verwacht dat ze wat in hun vermogen ligt in het werk stellen om leerlingen en personeel een veilige omgeving te bieden (zie hiervoor ook het hoofdstuk 'Veiligheid'). Maar ook wanneer ze niet door incidenten en onveiligheid worden geplaagd, is het van belang actief te bevorderen dat leerlingen zich de kennis, vaardigheden en houdingen eigen maken die in staat stellen om op een positieve manier aan de samenleving deel te nemen. De inspectie zal scholen waar nodig op deze punten aanspreken.

Daarmee is niet alles gezegd. Wat, zeker op de wat langere termijn, dan precies de doelen zijn, en hoe die doelen het beste kunnen worden bereikt, is niet gemakkelijk te bepalen. Naarmate de ideeën over wat die doelen zijn, meer uiteenlopen of vaag zouden blijven, zal het moeilijker zijn om consensus te bereiken over de eisen die precies aan scholen gesteld moeten worden. Evenzo werd al opgemerkt dat het inzicht in de effectiviteit van methoden en aanpakken, in Nederland én internationaal, nog beperkt is. Ook dat maakt bepaling van specifieke eisen gecompliceerd.

Het toezicht van de inspectie kent geen normatieve uitgangspunten, maar is gebaseerd op wettelijke eisen die geoperationaliseerd worden op basis van empirisch gevalideerde oorzaak-gevolgrelaties. Voor de ontwikkeling van het toezicht op langere termijn is, zeker waar het de inzet van middelen betreft, daarom voor een ontwikkelperspectief gekozen. Daarin bieden consensus in veld en samenleving, wetenschappelijke kennis en inzichten in goede praktijken het uitgangspunt voor verdergaande uitspraken over de kwaliteit van op cohesie gebaseerd onderwijs.

Kwart scholen heeft geen visie op integratie

10 tot 20 procent scholen heeft geen doelen geformuleerd

7 Bèta en techniek in het onderwijs

Samenvatting 160

7.1 Inleiding 162

7.2 Onderscheid bèta en techniek in het onderwijs 164

7.3 Stand van zaken 165

7.4 Redenen voor geringe keuze voor bèta en techniek 166

7.5 Natuur en techniek in het primair onderwijs 168

7.6 Het vak techniek in de onderbouw van het voortgezet onderwijs 170

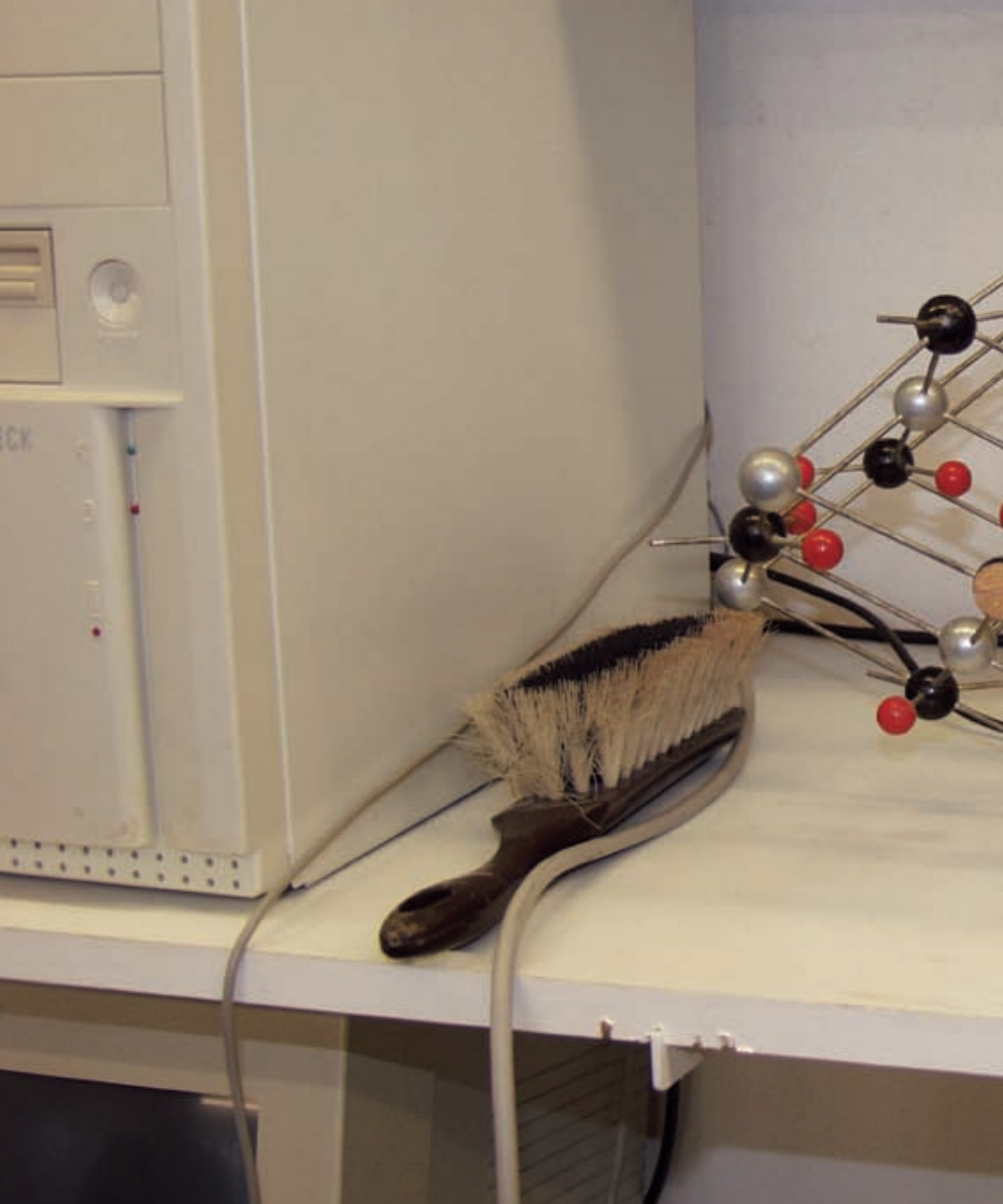
7.7 De beroepskolom techniek, een kwantitatieve verkenning 171
7.7.1 Vmbo 172
7.7.2 Mbo 173

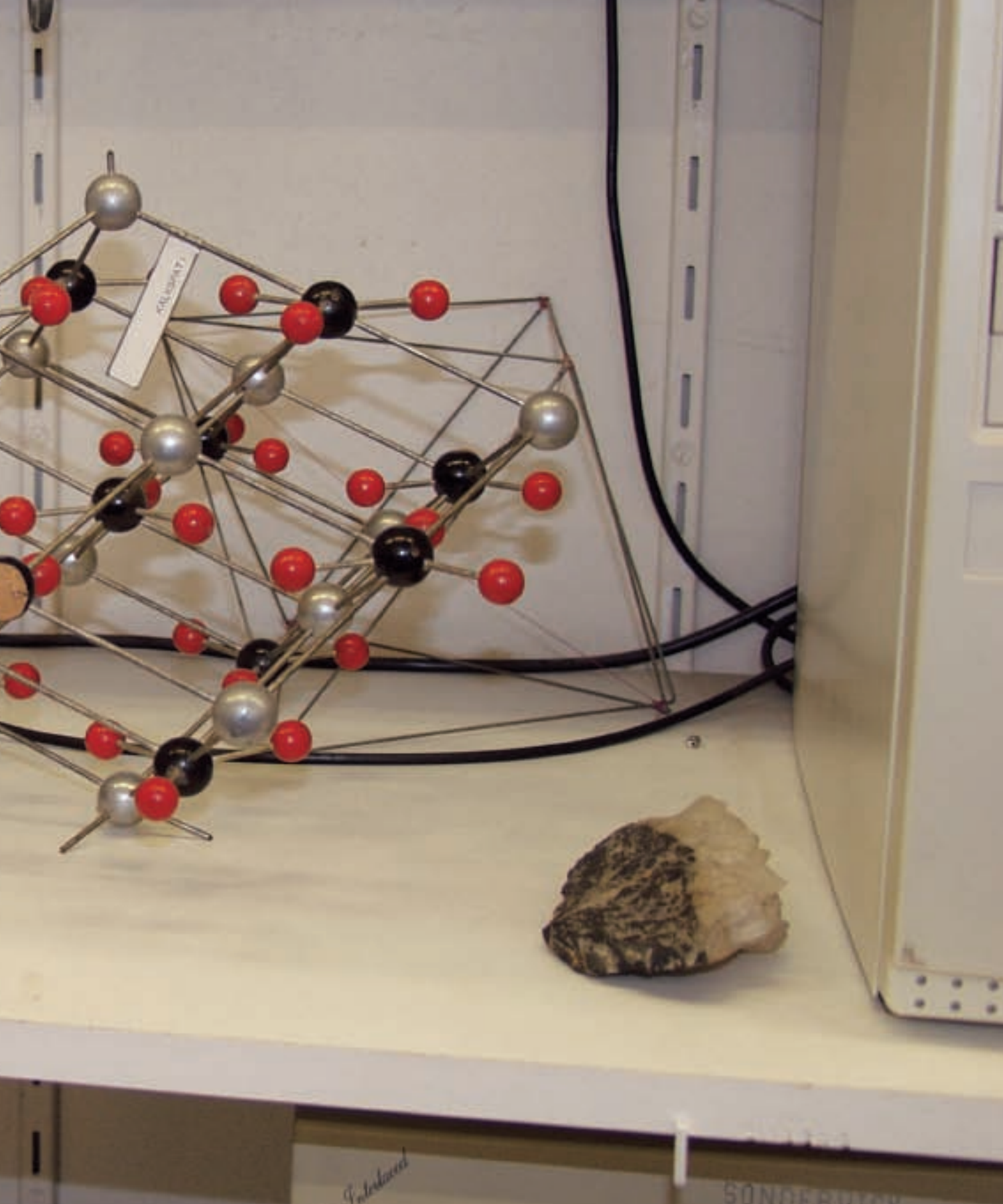
7.8 De beroepskolom techniek, een kwalitatieve beschouwing 174
7.8.1 Onderbouw 174
7.8.2 Bovenbouw 175
7.8.3 Mbo/hbo 175

7.9 De bètaketen, een kwantitatieve verkenning 176
7.9.1 Tweede fase 176
7.9.2 Hoger onderwijs 176

7.10 De bètaketen, een kwalitatieve beschouwing 177
7.10.1 Onderbouw 177
7.10.2 Tweede fase 178
7.10.3 Universum Programma 180
7.10.4 Hoger onderwijs 180

7.11 Nabeschouwing 181





7 Bèta en techniek in het onderwijs

SAMENVATTING

Twee problemen. Bij bèta/techniek in het onderwijs staan twee problemen centraal:
– In vergelijking met andere landen kiezen weinig Nederlandse leerlingen een opleiding in een bèta- of techniekrichting;
– het aantal meisjes en vrouwen in deze richtingen blijft daarbij nog eens extra achter.

In het licht van de Lissabon-doelstellingen van 2000 en het Deltaplan bèta en techniek van 2003, kan het belang van het oplossen van deze problemen niet onderschat worden.

Oorzaken. Er is een aantal oorzaken voor het geringe animo voor bèta/techniek onder jongeren. Bèta en technische beroepen worden weinig aantrekkelijk gevonden, jongeren vinden de studies te weinig maatschappelijk gericht en te eenzijdig. Ook worden de studies vaak als theoretisch en moeilijk beschouwd. De studies zijn te veel 'mind on' en te weinig 'hands on'.

Docenten zijn te weinig in staat om de belangstelling van de leerlingen te wekken door een eenzijdig theoretische opvatting over de vakken. In het primair onderwijs hebben onderwijsgevenden weinig affiniteit met bèta/techniek.

Primair onderwijs. Ook dit jaar constateert de inspectie dat bèta/techniek in het primair onderwijs slechts bij een kleine groep scholen een structurele plaats heeft. Gemiddeld worden er in het primair onderwijs meer uren aan techniek besteed dan in het vorige verslagjaar en voldoet een groter deel van de scholen aan de beginnorm. Het percentage scholen dat problemen heeft om goed techniek te geven is echter ook toegenomen. Zo is het percentage scholen dat tevreden is over de gebruikte methode en/of materialen gehalveerd. Deze gegevens moeten voorzichtig worden gebruikt, het gaat om kleine veranderingen binnen één jaar. Voor het signaleren van trends is het nog te vroeg.

Ruim vijhonderd scholen hebben inmiddels subsidie gekregen vanuit het landelijke VTB-project (Verbreding Techniek in het Basisonderwijs). Deze scholen zijn bezig om techniek in te bedden in hun onderwijsprogramma. Het is de vraag of dit aantal voldoende is om over de volle breedte van het primair onderwijs bèta/techniek te stimuleren.

Vak techniek. Het vak techniek in het voortgezet onderwijs is sterk op technische vaardigheden gericht. Het vak wordt door de inspectie didactisch gezien bovengemiddeld gewaardeerd. De technologische kant (rol van techniek in de omgeving en samenleving) en de procesmatige kant (het ontwerpproces en programma's van eisen) spelen een kleine rol. Mede daardoor speelt het vak techniek (in ieder geval volgens de scholen zelf) een geringe rol in het enthousiasmeren van leerlingen voor techniek in het algemeen. Het vak staat in de meeste gevallen volkomen los van de bètavakken: wiskunde en natuur- en scheikunde.

Beroepskolom techniek. Kijken we naar de beroepskolom techniek in het vmbo dan blijkt dat de keuze voor de sector techniek door leerlingen slechts in beperkte mate wordt bepaald door het vak techniek in de onderbouw. Goede prestaties van leerlingen spelen een kleine rol en ook een stimulerende houding van de leraar levert weinig op. De rol van het vak voor het enthousiasmeren van leerlingen voor techniek kan in dat opzicht verder worden uitgebouwd.

Het totaal aantal deelnemers in het beroepsonderwijs neemt toe, maar het aantal studenten in de sector techniek neemt in alle opleidingsniveaus nog steeds af. De afname is het laatste jaar wel minder.

Bèta-keten havo/vwo en hoger onderwijs. In de bèta-keten, de doorlopende leerlijn van bèta-vakken in havo/vwo en hoger onderwijs, is de keuze van leerlingen in 3 havo/vwo voor hun profiel van belang. Daarbij speelt het vak techniek in de eerste twee leerjaren nauwelijks een rol. Goede prestaties bij dit vak vormen geen wezenlijk element in de profielkeuze. Goede prestaties bij de exacte vakken bepalen die keuze wel in sterke mate.

Om de leerling een positief en samenhangend beeld van de bètavakken te geven, is afstemming tussen de vakken of vakkenintegratie een belangrijk punt. Initiatieven als het technasium en het Universumprogramma proberen vorm te geven aan meer bètagerichtheid.

De afstemming tussen hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs enerzijds en voortgezet onderwijs anderzijds kan nog beter. Hiermee kan in de te ontwikkelen examenprogramma's nog rekening worden gehouden. De vervolgopleidingen kunnen meer gebruikmaken van de algemene vaardigheden van leerlingen. In een aantal programma's en projecten wordt nadrukkelijk gewerkt aan het verbeteren van deze aansluiting.

Meisjes. Het aantal meisjes en vrouwen in bèta/techniek studies is in vergelijking met andere Europese landen bijzonder laag. Een mogelijke oorzaak hiervan is de geringe flexibiliteit van de instapmomenten. In haar proefschrift wijst Van Langen

op het feit dat in vergelijking met sommige andere landen, waar wel meer meisjes bèta kiezen, meisjes in Nederland het idee hebben zich al vroeg te moeten vastleggen op een bètastudie, waar ze op dat moment dan nog geen positief beeld van hebben. Een ander belangrijk punt betreft het geringe zelfvertrouwen van meisjes bij wiskunde. Als jongens een 7 halen voor wiskunde lijken ze te denken: 'Ik wist wel dat ik het kon!'. Meisjes daarentegen lijken bij een 7 te denken: 'Daar was ik al bang voor'.

Mogelijkheden scholen. De keuzes van leerlingen voor bèta en techniek worden uiteraard vooral bepaald door de leerlingen zelf, door hun achtergronden en hun talenten. Dit neemt niet weg dat er voor scholen duidelijk mogelijkheden liggen om meer aandacht te besteden aan profilering, het promoten van bèta en techniek. Daarbij kunnen bètadocenten een rol spelen door meer zichtbaar aanwezig te zijn bij onderwerpen waar jonge mensen bijzondere belangstelling voor hebben. Scholen kunnen eraan werken om bij alle profielen gelijke eisen te stellen. Scholen kunnen ook voorkomen dat de keuze voor bèta en techniek een wedloop is die alleen afvallers kent. Bovenal kunnen scholen werken aan het bevorderen van het zelfvertrouwen van meisjes ten opzicht van bèta en techniek.

7.1 INLEIDING

Lissabon-doelstellingen. Het streven naar een kenniseconomie, de Lissabon-doelstellingen en het tekort aan bèta's in studies en beroepenveld, blijven de aandacht opeisen. De ambitie van de Europese Unie is om in 2010 een toename van 15 procent gerealiseerd te hebben ten opzichte van 2000 in het aantal afgestudeerden in wiskunde, natuurwetenschappen en technische vakken. Ook de ongelijke verdeling tussen mannen en vrouwen moet tegen die tijd verbeterd zijn. In het Regeerakkoord 2003 is afgesproken dat 'instroom en afronding van bèta- en technische opleidingen worden gestimuleerd door, zo nodig onorthodoxe, maatregelen'. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft naar aanleiding hiervan het Deltaplan bèta/techniek opgesteld.

Structureel probleem. De behoefte aan hoger opgeleide bèta's en technici kwam in het Onderwijsverslag van 2002/2003 al aan bod. De inspectie concludeerde dat er sprake is van een structureel probleem.

Dit op basis van:
- Een kwantitatieve analyse van de profielkeuzes in het voortgezet onderwijs.
- Een analyse van de instroomgegevens in het hbo en wo.
- Een kwalitatieve beschouwing over de verschillende onderwijscomponenten in de bètaketen.

Als oplossingsrichtingen werden aangedragen:
- De verbetering van de doorlopende leerlijn voor het wiskundeonderwijs.
- Het aanspreken van nieuwe doelgroepen (waaronder de meisjes) door een grotere variëteit aan stimulerende activiteiten binnen scholen.
- Het afstemmen van de voorstellen voor de tweede fase op de doelen van het Deltaplan bèta/techniek.

Geringe belangstelling van leerlingen. In het Onderwijsverslag 2003/2004 ging de aandacht vooral uit naar het technisch onderwijs. Daarbij is specifiek gekeken naar rekenen, wiskunde en techniek in het primair onderwijs, het vak techniek in de basisvorming, de exacte vakken in de tweede fase en de sector techniek in vmbo en mbo.

Geconstateerd werd dat scholen de geringe belangstelling van leerlingen voor een loopbaan in de techniek en voor de exacte vakken in het algemeen als een gegeven ervaren en dat dit feit nauwelijks een aandachtspunt vormt bij scholings- en verbeteractiviteiten.

Ook wees de inspectie nadrukkelijk op de manier waarop de exacte vakken in het algemeen vormend onderwijs inclusief het primair onderwijs worden gegeven: achterblijvende didactiek, weinig toegesneden op verschillen tussen leerlingen, weinig verbindingen leggend met de buitenwereld en daardoor weinig enthousiasmerend. Leerlingen ervaren de exacte vakken vaak als saai en moeilijk. De situatie in het vmbo en mbo techniek werd duidelijk als gunstiger beoordeeld. De inspectie stelde de vraag of de actiepunten van het Platform Bèta/Techniek 2004/2005 te veel beperkt zijn tot afzonderlijke vernieuwingsactiviteiten en te weinig aandacht geven aan de structurele component van het probleem in de scholen.

Nieuwe vragen. In dit Onderwijsverslag kijkt de inspectie naar de ontwikkelingen van het afgelopen jaar en of deze hebben bijgedragen aan het oplossen van de belangrijkste problemen en knelpunten:
- Kiezen meer leerlingen voor bèta en techniek?
- Is het aantal meisjes dat voor bèta en techniek kiest toegenomen?
- Zit er voldoende lijn in de stimuleringsactiviteiten die zijn ingezet om deze problemen op te lossen?
- Zijn deze in voldoende mate gericht op de verbetering van de lessen en de didactiek?

Het gaat hierbij niet om het bevorderen van de belangstelling voor bèta en techniek als principiële keuze. Leerlingen moeten op basis van een realistisch beeld een weloverwogen keuze kunnen maken. Het belang van de leerlingen staat voorop.

Het gaat om een evenwicht tussen drie aspecten:
- De kenniseconomie wordt versterkt door het vergroten van het aantal afgestudeerde technici en bètawetenschappers (Lissabon-doelstellingen).
- De arbeidsmarkt in bèta/techniek is te weinig concurrerend ten opzichte van andere sectoren.
- De capaciteiten van de leerlingen worden op dit moment onvoldoende benut.

7.2 ONDERSCHEID BÈTA EN TECHNIEK IN HET ONDERWIJS

Om de problematiek nader te bekijken moet het onderscheid tussen bèta en techniek nadrukkelijk gemaakt worden. Bèta wordt hierbij gebruikt als verzamelterm voor de natuurwetenschappelijke vakken en wiskunde, tezamen ook wel de exacte vakken genoemd. Bij techniek gaat het meer om de technische aspecten van de omgeving, de manier waarop mensen via technische toepassingen de omgeving naar hun hand zetten.

Primair onderwijs. In het primair onderwijs is dit onderscheid het minst van belang. Daar worden de kerndoelen 'Natuur en Techniek' uitgewerkt, waar- in beide elementen aan bod komen. Daarnaast gaat het in het primair onderwijs om het leggen van de basis voor een doorlopende leerlijn rekenen/wiskunde.

Voortgezet onderwijs. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs is het onderscheid tussen bèta en techniek meer van belang. Zo maken de leerlingen in het tweede leerjaar van het beroepsonderwijs (vmbo) aan de hand van de zogeheten 'praktische sectororiëntatie' een keuze tussen de sectoren techniek, economie, zorg en welzijn en landbouw. Als hij/zij voor de sector techniek kiest, volgt in derde en vierde klas een voorbereiding op technische beroepen. In het theoretische vmbo wordt de sectorkeuze op sommige scholen uitgesteld tot het vierde leerjaar. Aandacht voor een soepele aansluiting tussen vmbo en mbo is belangrijk. De vmbo-leerlingen (en eventueel mbo-leerlingen) in deze verticale 'beroepskolom techniek' hebben meestal een sterk praktijkgerichte instelling. Die uit zich concreet in het maken van producten en het verlenen van technische diensten.

In het havo en vwo speelt techniek in het onderwijs een ondergeschikte rol. Daar richt de aandacht zich meer op de bètavakken. De profielkeuze, en dus de eventuele keuze voor bètavakken, wordt in de derde klas gemaakt. Leerlingen die voor natuurprofielen kiezen, stromen na hun eindexamen voor een klein gedeelte door naar het hoger of wetenschappelijk bètaonderwijs. Omdat de bètavakken vaak als moeilijk worden ervaren, gaat het hierbij niet zelden om leerlingen die tot de (kleine) groep zogeheten hoogbegaafden behoren.

Bij deze havo- en vwo-leerlingen gelden andere argumenten voor beroepsoriëntatie en vervolgopleidingen dan voor vmbo-leerlingen in de techniekketen. In dit verslag worden de doorlopende lijnen afzonderlijk bekeken, met als begin de gemeenschappelijke basis: het primair onderwijs.

7.3 STAND VAN ZAKEN

Vooruitgang. De Europese Commissie constateert in een monitorrapport (Commission of the European Communities 2005) dat Europa als geheel op het juiste spoor zit wat betreft bèta/techniek. Het aantal afgestudeerde studenten in exacte richtingen nam in 2001 met 4,7 procent toe en in 2002 met 4,6 procent. Voor Nederland zijn die cijfers respectievelijk 1,5 procent en 7,1 procent, hetgeen een behoorlijke verbetering lijkt, zeker als deze toename zich als een trend zou voortzetten.

Worden deze cijfers vergeleken met het totale aantal studenten in het tertiaire onderwijs, dan is er echter nauwelijks sprake van een verschuiving. Nederland heeft samen met Malta en Cyprus het laagste percentage bèta's onder studenten hoger onderwijs: een stabiele 16,6 procent over de jaren 2000 tot en met 2002. Gemiddeld voor Europa is dat 25,5 procent en koplopers Finland en Ierland hebben percentages boven de 35 procent.

In hetzelfde rapport worden cijfers gegeven voor het absolute aantal bèta-afgestudeerden per duizend inwoners tussen 20 en 29 jaar. Dat aantal is gestegen van 5,8 in 2000 tot 7,3 in 2003. Het is onduidelijk voor welk deel deze toename ook te danken is aan een algemene toename van afgestudeerden, maar het lijkt een hoopvolle ontwikkeling. Overigens bevindt Nederland zich ook in deze vergelijking nog steeds in de onderste Europese regionen. Meer recente vergelijkende cijfers zijn niet beschikbaar.

Met de vrouwelijke afgestudeerde bèta's is het in Nederland droevig gesteld. In 2002 is 17,8 procent van de afgestudeerde bèta's van het vrouwelijke geslacht, verreweg het laagste percentage in Europa. Andere Europese landen hebben tussen de 21 en 41 procent vrouwelijke afgestudeerde bèta's.

PISA en TIMSS. Het ligt voor de hand in dit verband ook te kijken naar de prestaties van Nederlandse leerlingen in de bètavakken. Maar daarmee lijkt niets mis. In de PISA-studie (2003) scoren 15-jarige Nederlandse leerlingen zowel op wiskundige geletterdheid als bij de natuurwetenschappelijke vakken, op Finland na, het hoogst.

De studie 'Trends in International Mathematics and Science Study' (TIMSS) uit 2003 geeft een soortgelijk beeld. 46 landen hebben hun 14-jarige leerlingen getoetst. Bij wiskunde namen Nederlandse leerlingen (tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs) de zevende plaats in op de internationale ranglijst. Bij natuur- en scheikunde, biologie en fysische aardrijkskunde eindigde Nederland op de achtste plek.

Ook de rekenprestaties van leerlingen in groep 6 (10-jarigen) van het primair onderwijs zijn goed. Van de 25 landen die aan de studie naar het primair onderwijs hebben deelgenomen, staat Nederland bij rekenen/wiskunde op de zesde plaats en bij natuuronderwijs op de tiende plaats. Al was er in 2003 een lichte, maar wel significante daling in de gemiddelde toetsscores ten opzichte van 1995. Meisjes in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs hebben meer moeite met de opgaven voor 'science' dan de jongens. Ook in groep 6 zijn de meisjes minder goed in rekenen/wiskunde, maar de sekseverschillen in wiskundeprestaties zijn in het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs zo goed als verdwenen.

Ondanks de goede internationale resultaten, hebben de universiteiten kritiek op het niveau van de leerlingen die bij het vak wiskunde instromen vanuit het voortgezet onderwijs (Tweede Fase Adviespunt, 2005b). Ook de slechte rekenvaardigheid van eerstejaars pabo-studenten heeft de landelijke pers gehaald. Een verklaring voor deze tegenstrijdigheid komt uit nog te verschijnen analyses van het Freudenthal Instituut: de Nederlandse scholieren scoren goed op realistische wiskunde; maar ze blijven achter op abstracte wiskunde, juist waar op de universiteiten behoefte aan is.

Beroepsperspectief. Het gebrek aan studenten bèta/techniek is niet alleen te wijten aan factoren binnen het voorafgaande basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Het gaat ook om het beroepsperspectief. Er zijn op dit moment geen aanwijzingen voor een tekort aan bèta's in de arbeidsmarkt voor R&D, Onderzoek en Ontwikkeling (Noailly e.a., 2005). De afgelopen tijd verslechterde de positie van bèta's op de arbeidsmarkt ten opzichte van die van andere afgestudeerden. Als het gaat om het stimuleren van R&D in Nederland (een van de doelen van het innovatieplatform) acht het Cultureel Planbureau het versterken van de vraagkant door gerichte stimulering van R&D een minder risicovol beleid dan het vergroten van de hoeveelheid afgestudeerde bèta's.

Kenniseconomie. Tegelijkertijd heeft Nederland de ambitie een vooroplopende kenniseconomie te worden. Daarvoor zijn ook meer en kwalitatief beter opgeleide bèta's nodig. De verwachting is dat de werkgelegenheid in Nederland tussen 2005 en 2010 gemiddeld met één procent per jaar groeit. Dit is extra werkgelegenheid voor ruim 70.000 mensen per jaar. Technische opleidingen bieden daarbij betere perspectieven op de middellange termijn dan de agrarische, economische en ict-opleidingen. De aantrekkende conjunctuur heeft een positieve invloed op de technische sectoren: bouw en onroerend goed en metaal- en elektrotechniek (De Grip, Van Loo & Sieben, 2005).

7.4 REDENEN VOOR GERINGE KEUZE VOOR BÈTA EN TECHNIEK

Redenen voor geringe keuze. De studentenmonitor (Van der Broek e.a., 2005) noemt belangrijke redenen voor leerlingen uit de tweede fase van het voortgezet onderwijs om niet voor technische en bètaopleidingen te kiezen in het hoger onderwijs.

In afnemende volgorde noemen tussen 20 en 50 procent van de wo- en hbo-studenten:
- De onaantrekkelijkheid van de beroepsperspectieven.
- De geringe maatschappelijke gerichtheid.
- De eenzijdigheid.
- Het theoretische karakter.
- De moeilijkheidsgraad.

'Naar focus en massa.' In september 2005 presenteerde het Platform Bèta/Techniek zijn meerjarig beleidskader 2005/2006 'Naar focus en massa'. Hierin wordt in een korte analyse aangegeven waarom jongeren in het algemeen weinig gemotiveerd zijn om voor bètavakken en techniek te kiezen. Deze analyse sluit goed aan bij de bevindingen uit de studentenmonitor en komt overeen met de oorzaken die de inspectie heeft geïdentificeerd.

Jongeren vinden de vakken op school weinig relevant. De kloof tussen het onderwijs en de dagelijkse praktijk is te groot. Praktijkvoorbeelden ontbreken en de vakken worden te theoretisch

gegeven. Het onderwijs is te veel 'mind on' en te weinig 'hands on'.

Verder wordt de eenzijdigheid van de opleidingen genoemd. Leerlingen zijn bang te weinig keuzemogelijkheden open te houden door een vroegtijdige keuze voor bèta.

Ten slotte zien jongeren weinig ontwikkelingsmogelijkheden in de bètaberoepen en technische beroepen, die een tamelijk negatief imago hebben.

Platform Bèta/Techniek. Om tot oplossingen van deze problemen te komen benadert het Platform Bèta Techniek het onderwijs als een keten, waarbij de jongere centraal staat. Onderwijs en arbeidsmarkt moeten aantrekkelijker worden gemaakt door:
- Beter aan te sluiten bij interesses van jongeren.
- Een betere beroepsoriëntatie te bieden.
- De voorlichting te verbeteren ten behoeve van een juiste profielkeuze.

Daarnaast moet er aandacht zijn voor de professionalisering van de docenten.

Ook het Platform committeert zich aan de doelstelling om in 2010 15 procent meer afgestudeerde bèta's te hebben, waarvoor als tussendoel in 2007 15 procent meer instroom in het bèta/technisch onderwijs moet zijn gerealiseerd.

Vijf programmalijnen. Er wordt vanuit vijf programmalijnen gewerkt:
- Het VTB-project: verbreding techniek in het basisonderwijs.
- De vmbo-ambitie.
- Het Universumprogramma voor het voortgezet onderwijs.
- Sprintprogramma's voor hbo en wo.
- Aantrekkelijke carrières techniek (act) voor de arbeidsmarkt.

De inspectie vindt dat de programmalijnen de verschillende oplossingsrichtingen goed benaderen. Veelbelovend is de nadruk die gelegd wordt op een brede invulling van techniek en bèta, en op verbindingen met andere terreinen, zoals techniek en gezondheid, techniek en welzijn, techniek en creativiteit (in de zogenaamde snijvlakopleidingen).

Wel constateert de inspectie dat er binnen de genoemde programmalijnen weinig specifieke aandacht is voor de ondervertegenwoordiging van meisjes in bèta/techniek en de rol van wiskunde in het geheel. We komen hier nog op terug.

Het Platform Bèta/Techniek maakt in zijn analyse van het probleem geen onderscheid tussen bèta en techniek. In de verschillende programmalijnen doet het dit wel. De inspectie raadt aan om ook in de probleemanalyse en in de oplossingen een duidelijker onderscheid te maken.

Te weinig meisjes kiezen bèta-techniek

Stimulerende rol scholen belangrijk

7.5 NATUUR EN TECHNIEK IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

De inspectie heeft net als in het vorige schooljaar onderzocht hoe het is gesteld met het techniekonderwijs op de basisscholen. De kerndoelen verplichten immers tot het aandacht geven aan techniek.

Het was te verwachten dat er nog niet zoveel veranderd zou zijn ten opzichte van het vorige verslagjaar. De scholen hebben tijd nodig om zich te ontwikkelen op dit punt. In dit Onderwijsverslag wordt daarom volstaan met een merendeels kwalitatief overzicht van de verbeterde en van de verslechterde aspecten. Pas als deze ontwikkelingen de komende jaren doorzetten, kan gesproken worden van trends.

Verbeteringen. De verbeteringen ten opzichte van het verslagjaar 2003/2004 zijn:
- Er worden meer uren besteed aan techniek.
- Er wordt meer gebruikgemaakt van methoden die met techniek te maken hebben.
- Verdiepende activiteiten komen vaker voor zoals het ontwerpen (66 procent) en analyseren (43 procent) van een product.
- Er worden meer afspraken gemaakt over de doorgaande lijn in de gebruikte materialen, methoden voor techniek.
- Techniek wordt beter verankerd in het schoolbeleid.
- Scholen werken vaker samen en maken gebruik van elkaars technische kundigheid.
- Bij meer scholen is techniek onderwerp van overleg.
- Bij meer scholen is er een techniekcoördinator of -team aanwezig.
- Meer scholen voeren volledig uit wat er over techniek in het schoolplan staat.
- Er vindt iets vaker scholing en/of coaching plaats op het gebied van techniek.
- Ouders worden vaker bij het techniekonderwijs betrokken.
- Een groter deel van de scholen die aandacht aan techniek besteden, voldoet aan de beginnorm van het VTB-project; van deze groep scholen voldoet 4 procent ook aan de eindnorm. Deze normen hebben betrekking op de mate waarin techniek verankerd is in het schoolbeleid, het leerstofaanbod en het onderwijsleerproces.

Verslechteringen. Daar staan de volgende verslechterde aspecten tegenover:
- Meer scholen ervaren problemen om goed techniekonderwijs te geven. Nader onderzoek moet duidelijk maken wat de aard van deze problemen is.
- Het percentage scholen dat tevreden is over de gebruikte methode en/of materialen is gehalveerd. Het algemene beeld laat zien dat er meer kritiek is op de gebruikte methode en materialen.

Verbreding Techniek in het Basisonderwijs.
Het project VTB (Verbreding Techniek in het Basisonderwijs) is vorig jaar gestart. Ongeveer 530 basisscholen zijn aan de slag om techniek structureel op te nemen in hun onderwijs. Inmiddels doen ook zo'n 15 scholen voor speciaal basisonderwijs mee, zodat het een project is voor het gehele primair onderwijs.

Kerndoelen Natuur en Techniek primair onderwijs

- De leerlingen leren onderzoek te doen aan materialen en natuurkundige verschijnselen, zoals licht, geluid, elektriciteit, kracht, magnetisme en temperatuur.
- De leerlingen leren hoe je weer en klimaat kunt beschrijven met behulp van temperatuur, neerslag en wind.
- De leerlingen leren bij producten uit hun eigen omgeving relaties te leggen tussen de werking, de vorm en het materiaalgebruik.
- De leerlingen leren oplossingen voor technische problemen te ontwerpen, deze uit te voeren en te evalueren.

Doel is om kinderen een positieve(re) houding ten opzichte van bèta en techniek te geven. Hierbij is ook een aantal pabo's betrokken, zodat aandacht voor techniek beter verankerd wordt in de lerarenopleiding. De komende jaren zal duidelijk moeten worden of het VTB-project ook bijdraagt aan significante verbeteringen over de volle breedte.

De inspectie heeft scholen in beeld gebracht die techniek in het onderwijs goed vormgeven. Dat gebeurt op veel verschillende manieren.

Op *www.schoolvoorbeelden.nl* laat de inspectie die diversiteit zien.

Rekenen. In het vorige Onderwijsverslag werd de kwaliteit van het rekenonderwijs op de basisscholen behandeld. Het rekenen werd didactisch gezien minstens zo goed aangeboden als andere vakken. In mei/juni 2004 is het vierde peilingonderzoek voor rekenen-wiskunde op het einde van de basisschool uitgevoerd (Kraemer e.a., 2005). De resultaten zijn vergeleken met eerdere onderzoeken. Het beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt is divers ten aanzien van de verschillende rekenonderdelen die zijn gemeten. Worden de vaardigheden in domeinen geclusterd dan is er alleen een (negatieve) verandering te zien in het domein Getallen en Bewerkingen. Een groep beoordelaars heeft voor alle 22 onderzochte onderwerpen een 'minimum' en 'voldoende' standaard gedefinieerd. De eerste standaard zou door 90 tot 95 procent van de leerlingen aan het einde van het basisonderwijs moeten worden bereikt, de tweede standaard door 70 tot 75 procent. Op beide standaarden wordt het gedefinieerde niveau in de meeste onderwerpen niet gehaald. Het rapport komt tot de conclusie dat de beoordelaars dus kritisch zijn over het algehele bereikte rekenvaardigheidsniveau aan het einde van het basisonderwijs.

Tegelijk constateert het Cito bij een deel van de instromende pabo-studenten een gebrek aan rekenvaardigheid (Straetmans & Eggen, 2005). Een deel van de oorzaak hiervan kan liggen bij de groter wordende instroom in de pabo van mbo-studenten zonder wiskunde in het pakket.

De inspectie acht het van belang om het rekenonderwijs op basisscholen goed te blijven volgen.

7.6 HET VAK TECHNIEK IN DE ONDERBOUW VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Periodieke kwaliteitsonderzoeken.
Tijdens periodieke kwaliteitsonderzoeken observeert de inspectie lessen. Gezien het beperkte aantal lessen techniek, en dus het beperkte aantal observaties kan de inspectie geen verantwoord onderscheid maken tussen de beoordeling van technieklessen in het vmbo en in havo/vwo-klassen. In de eerste klas is dat onderscheid soms ook helemaal niet aanwezig. In deze paragraaf worden de verschillen tussen technieklessen en andere lessen aangegeven. Deze gegevens hebben betrekking op de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005.

In tabel 7.6a staan de percentages van de technieklessen en van andere lessen tegenover elkaar voor die onderdelen waar de inspectie duidelijke verschillen waarnam.

Techniek volgens de scholen. De inspectie heeft, naast de periodieke kwaliteitsonderzoeken, apart onderzoek onder de scholen gedaan naar hoe de scholen zelf vinden dat het vak Techniek wordt vormgegeven. 94 procent van de scholen geeft aan dat praktische opdrachten 'tamelijk veel' of 'bijna altijd' aan de orde zijn. Op 93 procent van de scholen gaat het 'tamelijk veel' of 'bijna altijd' om het ontwikkelen van technische vaardigheden. In iets mindere mate (73 procent) gaat het om de ontwerpvaardigheden. Deze laatste vaardigheden komen bij ruim een kwart van de scholen dus nauwelijks (8 procent) of soms (19 procent) aan de orde.

Leerlingen mogen niet (19 procent) of soms (65 procent) kiezen hoe ze een opdracht willen uitvoeren. De keuze voor de eindproducten is maar op 8 procent van de scholen vrij. Deze gegevens komen overeen met wat de inspectie in de technieklessen zelf waarneemt.

78 procent van de scholen organiseert geen vakoverstijgende projecten en 55 procent geeft aan geen specifieke activiteiten te organiseren om de belangstelling voor techniek te vergroten.

Excursies in het kader van techniek, worden op een derde van de scholen nooit en op twee derde soms georganiseerd. 84 procent van de scholen geeft

Tabel 7.6a

	Percentage voldoende in alle lessen (procent)	Percentage voldoende in technieklessen (procent)
Stimulerende begeleiding van het onderwijsleerproces	45	61
De leerlingen zijn actief gericht op leren	67	90
Gelegenheid tot zelfstandig leren	50	71
Taakgerichte samenwerking tussen leerlingen	32	55
Afstemming op individuele verschillen	32	57

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

aan dat techniek inhoudelijk losstaat van andere natuurwetenschappelijke vakken. 8 procent geeft aan dat techniek en de bèta-vakken op onderdelen op elkaar zijn afgestemd, slechts 3 procent geeft aan dat de curricula 'zo veel mogelijk' op elkaar zijn afgestemd.

Conclusies. Het aanvullende inspectieonderzoek bevestigt dat jongens vaker voor techniek kiezen dan meisjes. 11 procent van de scholen denkt dat de meeste jongens techniek geen leuk vak vinden, 31 procent van de scholen denkt dat van de meisjes.

De inspectie trekt de conclusie uit deze gegevens dat het vak techniek als apart vak goed wordt gegeven en zelfs bovengemiddeld beoordeeld. Tegelijkertijd staat het vak in het algemeen los van de bèta-vakken en speelt het op school nauwelijks een rol bij het enthousiasmeren van leerlingen voor techniek in een meer algemene betekenis.

7.7 DE BEROEPSKOLOM TECHNIEK, EEN KWANTITATIEVE VERKENNING

Tabel 7.7a
Aantal afdelingen in vestigingen van scholen (Procentuele toe- of afname in vier jaar)

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	Procent
Afdeling					
– Bouwtechniek	301	266	257	250	-17
– Elektrotechniek	271	236	217	203	-2
– Grafische techniek	22	21	20	20	-9
– Installatietechniek	60	49	48	41	-32
– Metaaltechniek	289	255	244	223	-23
– Transport en logistiek	29	27	31	27	-7
– Voertuigentechniek	151	159	155	143	-5
Intrasectorale programma's					
– Metalektro	84	103	97	113	+35
– Bouwbreed	52	70	68	72	+38
– Instalektro	21	33	39	40	+90
Totaal	1280	1219	1176	1132	-12

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

7.7.1 *Vmbo*

Aantal vmbo-scholen met afdelingen techniek. Het aantal vmbo-scholen met afdelingen techniek is tussen 1995 en 2001 aanzienlijk afgenomen: van 370 in 1995/1996 tot 276 in 2001/2002. In de laatste vier jaar is dat aantal vrijwel stabiel gebleven: 270 scholen in 2004/2005. In deze periode neemt het aantal aparte technische afdelingen wel af. Tegelijkertijd neemt het aanbod toe van intrasectorale programma's (met inhouden die ontleend zijn aan meerdere afdelingen binnen de sector techniek). Zie tabel 7.7a.

Het aantal leerlingen dat voor techniek kiest, vertoont nog steeds een dalende lijn. Ook het aantal leerlingen per afdeling daalt, behalve voor grafische techniek en de intrasectorale afdelingen. Uit de cijfers blijkt vooralsnog dat de verbreding van de afdelingsprogramma's naar intrasectorale programma's in verhouding meer leerlingen aanspreekt. Toch daalt het totale aantal nog steeds. De ontwikkeling van intrasectorale programma's kan daarnaast ook bijdragen aan het uitstel van de definitieve keuze van leerlingen (bijvoorbeeld voor een bepaald technisch beroep). Ook voor meisjes zou dat een stimulerende factor kunnen zijn. Scholen kunnen al per 1 augustus 2006 intersectorale programma's zoals Techniek Breed, Ict-Route en Technologie invoeren.

Tabel 7.7.1a
Aantal leerlingen techniek per afdeling en Iwoo totaal (procentuele toe- of afname in vier jaar)

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	Procent
Afdeling					
– Bouwtechniek	14293	12415	11550	10493	-27
– Elektrotechniek	9457	8945	7904	7211	- 24
– Grafische techniek	1458	1607	1698	1772	+22
– Installatietechniek	1198	984	849	727	-39
– Metaaltechniek	8943	8143	7698	6698	-25
– Transport en logistiek	915	954	904	749	-18
– Voertuigentechniek	5927	6378	6463	6415	+8
Intrasectorale programma's					
– Metalektro	1827	3072	3415	4187	+129
– Bouwbreed	832	1678	1671	1695	+104
– Instalektro	414	906	1201	1376	+232
Totaal	45264	45082	43353	41323	-9,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

7.7.2 *Mbo*

Ommekeer? In tabel 7.7.2a wordt weergegeven hoeveel deelnemers er binnen welke sectoren in het middelbaar beroepsonderwijs zaten. Bij de sector techniek zien we een dalende trend van het aantal studenten. Wel valt op dat de relatieve daling van de deelname aan technische opleidingen het afgelopen jaar is afgenomen ten opzichte van de jaren ervoor. Misschien dat hier het begin van een ommekeer te zien is.

Tabel 7.7.2a
Aantal deelnemers middelbaar beroepsonderwijs per sector naar schooljaar (procentuele toe- of afname in vier jaar)

Sector	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	Procent
Techniek					
– Subtotaal	145.021	141.405	136.896	135.777	-6,4
Economie					
– Subtotaal	166.087	169.276	171.408	170.376	+2,6
Dienstverlening en gezondheidszorg					
– Subtotaal	120.675	135.221	143.475	148.147	+22,7
Totaal	431.783	445.902	451.779	454.300	+5,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

7.8 DE BEROEPSKOLOM TECHNIEK, EEN KWALITATIEVE BESCHOUWING

7.8.1 *Onderbouw*

De inspectie heeft onderzocht wat de invloed van techniek in de onderbouw is bij de eventuele keuze voor de sector techniek. 87 procent van de scholen met een vmbo-bovenbouw geeft aan dat goede prestaties bij techniek in de onderbouw, nauwelijks (30 procent) of slechts enigszins (57 procent) van invloed zijn op die keuze. Ook een stimulerende houding van de docent techniek doet er in ruim 60 procent van de gevallen weinig toe. Belangrijkste redenen bij het kiezen voor de sector techniek zijn de eigen belangstelling van leerlingen (56 procent) en de concrete beroepswens (79 procent).

Nieuwe kerndoelen. In de onderbouw zijn vanaf 2006/2007 de nieuwe kerndoelen van kracht. Het vak techniek is ondergebracht in het domein 'Mens en natuur'. In dit domein moeten leerlingen 'vaardigheden ontwikkelen om verschijnselen in de levende en niet-levende natuur op een planmatige manier te onderzoeken'. Het ontwerpen van een technisch product of een programma van eisen staat centraal, het maken komt op de tweede plaats. Het doel voor het vak techniek is samengevat in één kerndoel:

Uit Kerndoelen Mens en natuur, onderbouw voortgezet onderwijs

> De leerling leert door onderzoek kennis te verwerven over voor hem relevante technische producten en systemen, leert deze kennis naar waarde te schatten en op planmatige wijze een technisch product te ontwerpen en te maken.

Gezien de traditie binnen het vmbo zal het daar minder moeite kosten dan binnen het havo en vwo om tot een afgestemd onderwijsaanbod te komen binnen het brede domein Mens en natuur. De verwachting is dat er methodes ontwikkeld worden waarin techniek en natuur- en scheikunde worden geïntegreerd. Omdat de kerndoelen voor het vak informatiekunde verdwenen zijn, moet ook aan die integratie binnen dit domein aandacht worden besteed. Al met al is dit voor scholen geen eenvoudige opgave. Het zal daarom nog heel veel energie en moeite kosten om dit domein op een goede samenhangende manier vorm te geven.

Afstemming theorie- en praktijkvakken

Op de Christelijke Scholengemeenschap Veenendaal wordt voertuigentechniek gegeven in combinatie met de vakken Nederlands, wiskunde en natuurkunde. Voor de praktijk wordt een werkplekkenstructuur gehanteerd, waarin leerlingen afwisselend ervaring opdoen met de verschillende aspecten van de latere beroepssituatie. De inhoud van de theoretische vakken is afgestemd op de praktijk, de leerlingen voeren sommige opdrachten in gemeenschappelijke uren uit, de theorielokalen liggen vlak bij het praktijklokaal. De docenten hebben zich voorgenomen ook het vak Engels bij de beroepspraktijk te betrekken.

7.8.2 *Bovenbouw*

Werkplekkenstructuur. De inspectie heeft eerder geconstateerd dat de didactiek in de beroepsgerichte afdelingen zich sterk heeft ontwikkeld sinds de invoering van het vmbo. Op veel scholen is de werkplekkenstructuur ingevoerd, waarbij leerlingen bij praktijksimulaties de werkelijkheid zoveel mogelijk nabootsen. Ook ontwikkelen sommige scholen nieuwe vormen van leren. De opdrachten zijn daarbij nog meer geformuleerd vanuit de praktijk, met een externe opdrachtgever en de docent als projectbegeleider. In het hoofdstuk 'Nieuwe vormen van leren' wordt aangegeven wat de meerwaarde hiervan kan zijn. Bij sommige scholen wordt de afstemming tussen de beroepsgerichte vakken en de theoretische vakken (bij techniek gaat het dan om wiskunde, natuur- en scheikunde en eventueel Nederlands en Engels) daadwerkelijk aangepakt. Op het merendeel van de scholen kan die samenhang echter nog behoorlijk worden verbeterd.

7.8.3 *Mbo/hbo*

Herontwerp mbo. In 2004 zijn in het kader van het herontwerp van het mbo zeven projecten voor innovatief technisch onderwijs gestart. Een aantal regionale vmbo/mbo- en mbo/hbo-projecten heeft zich verbonden aan de 15-procentdoelstelling van het Platform Bèta/Techniek.

De landelijke stimulering van het technisch beroepsonderwijs is korte tijd stilgevallen door de overgang van de regievoering vanuit Axis naar het Platform Bèta/Techniek, die samenviel met het herontwerp van mbo. Het Platform Bèta/Techniek heeft nu voor het mbo nog geen ambitieprogramma geformuleerd. Men wil zo'n programma in het eerste kwartaal van 2006 gereed hebben. Daarna worden er met deelnemende roc's innovatie- en prestatiecontracten afgesloten.

Het hbo-Sprintprogramma bestaat eruit dat alle 18 hogescholen met technisch onderwijs een stimuleringsbijdrage hebben ontvangen. De scholen hebben een plan gemaakt voor de uitwerking van de 15-procentambitie. Het is nu nog te vroeg om iets te zeggen over de effecten van deze plannen.

7.9 DE BÈTAKETEN, EEN KWANTITATIEVE VERKENNING

7.9.1 *Tweede fase*

Bètaketen. De bètaketen is de doorgaande leerlijn van bèta/techniek van het primair onderwijs, naar de exacte vakken in de onderbouw havo/vwo, gevolgd door een Natuurprofiel in de bovenbouw havo/vwo en daarna door een bèta- of techniekstudie binnen hoger of wetenschappelijk onderwijs.

In tabel 7.9.1a is aangegeven hoeveel jongens en meisjes Natuurprofielen kiezen. Het is duidelijk dat de verschillen tussen jongens en meisjes nog steeds groot zijn. Het profiel Natuur en Techniek wordt op het havo door slechts 2 procent van de meisjes gevolgd, op vwo door 5 procent. Daarentegen kiezen de meisjes op het vwo ten opzichte van jongens meer voor Natuur en Gezondheid. Verschillen tussen 2004 en 2005 zijn er nauwelijks.

7.9.2 *Hoger onderwijs*

Stijging. De opleidingen natuurwetenschappen en techniek in het wetenschappelijk onderwijs vertonen een stijging van het aantal ingeschreven studenten van zo'n 3,5 procent in studiejaar 2004/2005 tot een totaal van bijna 41.000. Deze toename is een hoopvol teken na een lange periode van stagnatie. Of de groei doorzet, zal nog moeten blijken.

In het hbo heeft zich geen toename voorgedaan: het aantal ingeschrevenen in de technische vakken bleef stabiel op ruim 57.000.

Verder is het aantal meisjes dat na een Natuurprofiel voor een bètastudie kiest nog steeds veel kleiner dan het aantal jongens: 13 procent meisjes tegenover 51 procent jongens van de betreffende havo-leerlingen en 18 procent meisjes tegenover

Tabel 7.9.1a
Profielkeuze in percentages examenkandidaten 2004 en 2005

Profielen	Havo-kandidaten		Havo-jongens		Havo-meisjes		Vwo-kandidaten		Vwo-jongens		Vwo-meisjes	
	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005	2004	2005
Natuur en Techniek	11	11	22	22	2	2	16	16	29	29	5	5
Natuur en Gezondheid	16	17	16	16	16	17	29	30	24	25	34	34
Overig	73	72	62	62	82	81	54	54	46	46	61	61

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

50 procent jongens bij het vwo. Enige opvallende verschuiving ten opzichte van het jaar 2004 is dat meisjes op het vwo met een profiel Natuur en Techniek (maar dat zijn er maar weinig) wel significant meer voor een bèta-studie hebben gekozen: 49 procent in 2005 tegenover 43 procent in 2004.

Het zal er dus vooral om moeten gaan meisjes dat profiel vaker te laten kiezen. Als ze het eenmaal gekozen hebben gaan ze in toenemende mate een bèta-studie doen.

7.10 DE BÈTAKETEN, EEN KWALITATIEVE BESCHOUWING

7.10.1 *Onderbouw*

Problemen. In de onderbouw van het voortgezet onderwijs zijn de exacte vakken verplicht.

Problemen die worden ervaren zijn:
- De verschillende niveaus die basisscholen voor rekenen/wiskunde bereiken, bemoeilijken een doorgaande leerlijn in het voortgezet onderwijs.
- Getalenteerde leerlingen worden te weinig gestimuleerd, de kerndoelen en de houding van de leraren hebben een nivellerende werking.
- Er is een gebrek aan afstemming tussen techniek, natuur-/scheikunde en wiskunde.
- Het didactisch handelen van de leraren in de exacte vakken wordt door leerlingen vaak als saai ervaren.
- De meeste lessen spelen zich af in een weinig uitdagende leeromgeving.

Houding ten opzichte van exacte vakken. Ook uit de studie 'Trends in International Mathematics and Science Study' blijkt dat de houding van de tweedejaars leerlingen ten opzichte van de exacte vakken niet bepaald positief kan worden genoemd. De leerlingen vinden de exacte vakken niet erg aantrekkelijk en ook niet zo belangrijk.

Juist in de onderbouw worden begaafde leerlingen nog onvoldoende uitgedaagd om hun grenzen te verleggen (zie ook Van Eijl e.a., 2005). De laatste jaren ontwikkelen veel scholen plusprogramma's voor talentvolle leerlingen. Vaak richten die programma's zich op tweetalig onderwijs. Voor bètaonderwijs is er nog veel winst te behalen in dergelijke plusprogramma's.

Inspectieonderzoek. Uit het nieuwe onderzoek dat de inspectie heeft uitgevoerd naar de rol van het vak techniek bij de keuze voor de Natuurprofielen blijkt dat goede prestaties bij dat vak in de onderbouw in 67 procent van de gevallen niet of nauwelijks van invloed zijn. Uit onderzoek van vorig jaar bleek dat voor de exacte vakken wis-, natuur- en scheikunde heel anders te liggen: goede prestaties in die vakken beïnvloeden in 81 procent van de scholen in sterke mate de keuze voor een Natuurprofiel, slechte prestaties in 69 procent van de gevallen. Een stimulerende houding van de docent techniek heeft in 73 procent van de scholen geen invloed op de bedoelde keuze en in 23 procent enige invloed. De docenten in de exacte vakken bereiken meer met een stimulerende houding: in 42 procent van de gevallen hebben zij enige invloed en in 38 procent zelfs in sterke mate.

Technasium. Vijf Groningse scholen willen bèta onderwijs aanbieden in onderlinge samenhang. De scholen werken met competenties die geformuleerd zijn vanuit de beroepspraktijk en vervolgopleidingen. Er is tevens een uitwerking gemaakt

voor competenties rond de vakmatige aspecten onderzoeken en ontwerpen. In 2005 zijn deze scholen hiermee in de onderbouw van start gegaan onder de naam 'Technasium'. Eén school werkt aan soortgelijke competenties in de bovenbouw. Inmiddels wordt deze onderwijsvorm ook op andere scholen in Nederland ingevoerd. Samenwerking met overheid, opleidingen en bedrijfsleven is een belangrijke voorwaarde, evenals het feit dat de scholen onderling een lerend netwerk moeten vormen.

Een open dag over het technasium dat komend jaar op een Zwolse school wordt ingevoerd, leverde spontaan een behoorlijk aantal aanmeldingen, waaronder voor de helft meisjes.

Jet-Net. Een ander initiatief waaraan op dit moment ongeveer 125 scholen meedoen is Jet-Net, het Jongeren en Technologie Netwerk Nederland, een samenwerkingsverband tussen onderwijs, bedrijfsleven en overheid.

In Jet-Net werken bedrijven samen met havo- en vwo-scholen. Doel is het onderwijs in de exacte vakken aantrekkelijker te maken en de beroepsperspectieven in industrie en technologie beter zichtbaar te maken.

7.10.2 *Tweede fase*

Meisjes. Voor haar proefschrift 'Unequal participation in mathematics and science education' (2005) heeft Van Langen uitgebreid onderzocht waarom het aantal meisjes in de bètarichtingen achterblijft ten opzichte van de ons omringende landen.

Het cijfer voor wiskunde blijkt in de derde klas een relevante factor te zijn voor de keuze voor een Natuurprofiel. Daarmee betoogt zij dat individuele capaciteiten blijkbaar bepalend zijn voor de studiekeuze en zij noemt dat een 'meritocratisch' principe.

Nu scoren meisjes niet wezenlijk anders voor wiskunde dan jongens. Toch kiezen meisjes veel minder vaak voor een Natuurprofiel en helemaal nauwelijks voor het profiel Natuur en Techniek. Datzelfde geldt overigens ook voor kinderen van minder hoog opgeleide ouders.

Uit een vergelijking met landen waarin dit probleem duidelijk minder optreedt (bijvoorbeeld Zweden) destilleert Van Langen drie oorzaken voor het achterblijven van vrouwelijke bèta's:
- Het beperkte aantal instroommomenten in de bètarichting (het Platform Bèta/Techniek heeft het in dit verband over de fuikwerking, het gevoel dat jouw keuze je te veel en te vroeg vastlegt op één bepaalde richting).
- De beperkte breedte van de bètastudies.
- De minder gunstige verhouding tussen de kans op voortijdige studie-uitval en de hoogte van de studiekosten.

Zelfvertrouwen meisjes. Een ander punt in dit verband is het geringe zelfvertrouwen van meisjes voor bèta en techniek. Tabel 7.10.2a geeft de resultaten weer van een onderdeel van de PISA-studie (OECD, 2003) naar het verschil in zelfvertrouwen bij wiskunde tussen jongens en meisjes van 15 jaar. Nederlandse jongens en meisjes zijn vergeleken met het gemiddelde in de OECD-landen. Ter vergelijking zijn ook de cijfers voor het lezen opgenomen. In het algemeen hebben Nederlandse meisjes minder zelfvertrouwen maar bij wiskunde is dat nog veel sterker.

Tabel 7.10.2a
Vergelijkingsmaat ten opzichte van het gemiddelde dat op 0 wordt gesteld. Negatief is lager dan gemiddeld, positief hoger.

Zelfvertrouwen bij lezen	
OECD	
– jongens	–.14
– meisjes	.15
– verschil	.29
Nederland	
– jongens	.13
– meisjes	–.11
– verschil	.24
Zelfvertrouwen bij wiskunde	
OECD	
– jongens	.12
– meisjes	–.13
– verschil	.25
Nederland	
– jongens	.29
– meisjes	–.36
– verschil	.65

Bron: OECD (2003)

Meningen van jongens en meisjes. In de publicatie 'Techniek als menselijk ontwerp' (Stichting Toekomstbeeld der techniek, 2005) wordt gepleit voor het bestrijden van het mannelijke imago van bèta/techniek onder andere door het aanbieden van meer rolmodellen en het bewust mixen van mannelijke en vrouwelijke elementen in het curriculum. In het ROSE-project (Busch, 2005) is een vergelijkende studie uitgevoerd naar meningen van jongens en meisjes onder andere in Denemarken over natuurwetenschappelijke onderwerpen. Bij meisjes scoren onderwerpen hoog die te maken hebben met gezondheid en persoonlijke beleving. Voorbeelden zijn eetgedrag, effecten van alcohol, tabak en drugs en waarom we dromen. Jongens hebben duidelijk andere interesses: explosieven, de atoombom, computers en audiovisuele middelen, lasers, uitvindingen en dergelijke.

Examenprogramma's. De examenprogramma's van de tweede fase veranderen met ingang van 2007. Voor de natuurwetenschappelijke vakken is dat een herordening en vereenvoudiging: de deelvakken verdwijnen. Voor wiskunde wordt het programma verdeeld over vier nieuwe onderdelen (A t/m D), in het verslagjaar zijn de onderdelen wiskunde A, B en C gereedgekomen. Voor wiskunde D is een vakcommissie aan het werk. Andere vernieuwingscommissies werken aan nieuwe examenprogramma's voor de natuurwetenschappelijke vakken die in 2010 moeten worden ingevoerd. Meer dan 150 scholen zijn aangesloten bij deze vernieuwingscommissies. Dit is belangrijk omdat de zittende docenten bij het verwezenlijken van deze programma's nadrukkelijk moeten worden ondersteund.

Kwaliteit van bètalessen. De inspectie heeft immers kanttekeningen gemaakt bij de didactische kwaliteit van de bètalessen (Inspectie van het Onderwijs, 2005e). Vanaf 2007 kunnen scholen ook het nieuwe bètavak: Natuur, Leven en Techniek bieden (NLT). Dit vak moet een verdieping bieden, de natuurwetenschappen worden op een eigentijdse manier gepresenteerd.

Een risico is een zekere versnippering van de exacte vakken, daar waar onderzoek juist heeft aangetoond dat vakkenintegratie de aantrekkelijkheid kan vergroten. De inspectie pleit voor expliciete aandacht voor samenhang en afstemming tussen de vakken. Ook de samenhang met wiskunde verdient aandacht.

7.10.3 *Universum Programma*

Koersbepalende elementen. Op 21 november 2005 is het Universum Programma van start gegaan. Dertig scholen voor voortgezet onderwijs zijn uitgekozen om zich meer te profileren als bètaschool. Centraal staat het beleid van de school. Daarin moet tot uitdrukking komen hoe de school in samenhang extra aandacht geeft aan de bètavakken, in onder- en bovenbouw.

De scholen wordt gevraagd extra aandacht te geven aan ondervertegenwoordigde doelgroepen in bètaonderwijs: meisjes, havo-leerlingen.

Het Universum Programma hanteert een zestal koersbepalende elementen:
– Didactische vernieuwing.
– Andere organisatie van het onderwijs.
– Inhoudelijke vernieuwing van de vakken.
– Praktijk- en beroepsoriëntatie.
– Regionale netwerken met hoger onderwijs.
– Binnen- en buitenschools leren.

De bètascholen dienen de 15-procentdoelstelling van het Platform Bèta/Techniek te onderschrijven. Het Universum Programma wordt de komende jaren uitgebreid met nog eens zeventig scholen en in totaal honderd volgscholen.

De inspectie staat positief tegenover het Universum Programma, en waardeert het uitgangspunt dat scholen zelf verantwoordelijk zijn om het bètabeleid vorm te geven.

Het is wel van belang om na zorgvuldige monitoring bij te sturen. Als scholen bijvoorbeeld bovengenoemde aspecten onvoldoende aandacht geven of de doelen niet dreigen te halen. Algemene principes van 'good practice' moeten voor alle scholen gelden. Zoals de afstemming tussen de verschillende bètavakken. Het vak techniek kan daarin worden meegenomen.

7.10.4 *Hoger onderwijs*

Regionale netwerken. Ongeveer honderd scholen voor voortgezet onderwijs zijn betrokken bij regionale netwerken met instellingen voor hoger onderwijs.

Het Sprintprogramma in het wetenschappelijk onderwijs is specifiek gericht op:
– de instroom: het verbeteren van de aansluiting;
– de doorstroom: het tegengaan van uitval en
– van de uitstroom: het beter zicht geven op mogelijkheden in de beroepspraktijk van bèta/techniek.

Alle universiteiten is binnen het wo-Sprintprogramma gevraagd aan te geven hoe men aan de doelstelling van 15 procent kan voldoen. In 2005 zijn met alle universiteiten actieprogramma's gestart. Deze worden in 2006 beoordeeld op de vorderingen.

7.11 NABESCHOUWING

De 15-procentdoelstelling. De vele initiatieven die genomen worden om de 15-procentdoelstelling van de Lissabon-ambitie die is overgenomen door het Platform Bèta/Techniek te realiseren, zijn veelbelovend.

Het begint in het primair onderwijs met het uitwerken van de kerndoelen voor natuur en techniek. Om daarvoor in het gehele primair onderwijs meer aandacht te krijgen, moet nog een grote inspanning geleverd worden. Met name zal de overdracht van ervaringen van de VTB-scholen naar de andere basisscholen niet vanzelf plaatsvinden. De inspectie volgt het proces over de volle breedte.

Wat nodig is. Leerlingen in het voortgezet onderwijs moeten bètavakken en techniek belangrijk, interessant en uitdagend vinden.

Daarvoor zijn nodig:
- Goede leraren.
- Goede materialen/methodes.
- Goede didactische leeromgevingen.
- Goede structuur en een zekere eenheid in de bètaprogramma's.
- Meer keuzes en keuzemomenten enerzijds, tegengaan van versnippering anderzijds.
- Goede arbeidsmarktperspectieven.

Voor de eerste drie punten kan overleg gevoerd worden met de vakverenigingen van bètaleraren. Op een goede didactische leeromgeving moeten ook besturen en schoolleiders worden aangesproken. In een later stadium is dat de brancheorganisatie voortgezet onderwijs.

Verbetering van de structuur en meer keuzemomenten. Een verbetering van de structuur en meer keuzemomenten kunnen worden gerealiseerd en uitgewerkt in:
- De programma's voor natuur en techniek in het primair onderwijs (met bijbehorende scholing voor leraren en op pabo's).
- Techniek in de praktische sectororiëntatie op het vmbo.
- Integratie in of afstemming van techniek met natuur- en scheikunde in de onderbouw.
- Plusprogramma's bèta in vwo.
- (Uitstel van) keuze van de Natuurprofielen op havo en vwo (met passende doorstudeermogelijkheden).

Voor zulke structurele aangelegenheden kan de overheid scholen stimuleren de ruimte die zij hebben te benutten.

De vrijheid van inrichting van de onderbouw vanaf 2006, kan voor techniek in het havo/vwo ongunstig uitpakken. Op dit moment is het aanbod van het vak techniek in de basisvorming een 'incident' in het onderwijsleerproces van de leerling. Meer scholen willen binnen het domein Mens en Natuur tot een integratie komen van techniek met natuur- en scheikunde en onderdelen van informatiekunde. Daarbij is het van belang dat die aspecten die het kiezen van een bèta/techniek richting kunnen stimuleren, niet ondersneeuwen. We denken daarbij met name aan de 'hands on' activiteiten die binnen het huidige vak techniek een belangrijke rol spelen, en aan het zichtbaar maken van de breedte van het domein met alle onderlinge samenhang.

Technasium. De inspectie zal de resultaten van programma's als het technasium en het Universum Programma monitoren en zal daarbij bijzondere aandacht aan bovengenoemde aspecten schenken.

Daarbij merkt zij op dat een te uitgesproken profilering van scholen als bèta-school (technasium, Universum-school) het risico in zich draagt dat de keuze voor bèta-techniek nog verder naar voren wordt gehaald. Dit zou vooral voor meisjes een extra hinderpaal zijn. Als het aangehaalde voorbeeld van de open dag op de Zwolse school de trend is, is deze vrees ongegrond.

Scholen moeten uitgedaagd worden expliciet aandacht te besteden aan het aantrekkelijker maken van het curriculum voor meisjes door geschikte en gemengde contexten te kiezen, levensechte situaties als uitgangspunt te nemen, meer aandacht te besteden aan verbreding van de beroepsbeelden en vrouwelijke rolmodellen te gebruiken.

De daling van het aantal leerlingen in de beroepskolom techniek lijkt af te nemen. Het is niettemin van belang om zo snel mogelijk tot het 'masterplan' voor de doorlopende lijn van vmbo naar –mbo naar hbo te komen, waarin de samenhang is uitgewerkt tussen ambitieprogramma's waarover het Platform Bèta/Techniek spreekt voor vmbo en mbo afzonderlijk en het hbo-Sprint programma. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het ministerie van OCW.

8 Onderwijspersoneel

Samenvatting 188

8.1 Inleiding 189

8.2 Het tekort aan onderwijspersoneel 191

8.3 Bevoegd en bekwaam 193
8.3.1 Het basisonderwijs 194
8.3.2 Het voortgezet onderwijs 195
8.3.3 Zij-instromers 197
8.3.4 Conclusie 200

8.4 Personeelsbeleid en zeer zwakke scholen 201

8.5 Nabeschouwing 205

Competentie wiel

UITGAANDE POST

8 Onderwijspersoneel

SAMENVATTING

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op thema's die met het leraarschap te maken hebben: het lerarentekort, de bekwaamheid van het onderwijspersoneel, en het personeelsbeleid en (zeer) zwakke scholen.

Prognoses lerarentekort. Het ministerie van OCW heeft de prognoses van de verwachte lerarentekorten bijgesteld: in het basisonderwijs worden tot 2010 nauwelijks tekorten verwacht. Verder wordt een verdere daling van de instroom in de pabo's verwacht. De inspectie ziet risico's voor een varkenscyclus door de combinatie van een daling van de pabo-instroom én een mogelijk grotere vraag over een jaar of vier. In het voortgezet onderwijs worden nog wel tekorten verwacht, zeker als de economie aantrekt. Volgens inspectiegegevens gaat het daar met name om wiskunde en de andere exacte vakken.

Bekwaamheidsdossier. Inmiddels is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) aangenomen. Vanaf 1 augustus 2006 dienen leraren een bekwaamheidsdossier te hebben waaruit blijkt dát en hoe elke leraar zijn/haar bekwaamheden onderhoudt. Vooruitlopend daarop heeft de inspectie onderzocht hoe het staat met het personeelsbeleid op de scholen, toegespitst op de bekwaamheden van het personeel.

Personeelsdossier. In het basisonderwijs blijkt het personeelsdossier vooral twee soorten documenten te bevatten: de verslagen van de functioneringsgesprekken en de bewijzen van bevoegdheid. Zaken als een persoonlijk ontwikkelingsplan (pop), diploma's van andere opleidingen, gevolgde cursussen en dergelijke, komen minder vaak voor. De ontwikkeling van de bekwaamheden gebeurt vooral in teamgerichte, interne studiedagen. Het personeelsdossier op scholen voor voortgezet onderwijs bevat nagenoeg altijd het bewijs van bevoegdheid voor één of meer vakken. In ruim de helft van de dossiers zitten nog andere diploma's in verband met het vak en de verslagen van functioneringsgesprekken.

In vorige Onderwijsverslagen heeft de inspectie gerapporteerd over de bekwaamheid van een specifieke groep leraren en over de wijze waarop hun scholing is georganiseerd, namelijk de zij-instromers. De inspectie heeft deze groep intensief onderzocht en kwam tot de conclusie dat veel zij-instromers voldoende bekwaam zijn: dat komt door hun motivatie én omdat degenen die niet geschikt zijn, doorgaans snel afhaken.

Scholing onbevoegden. Begin 2005 heeft de inspectie een vergelijkbaar onderzoek gedaan als naar de zij-instromers. Nu betrof het een relatief grote groep onbevoegde leraren in de vier grote steden plus Almere, die werkzaam zijn in de tweedegraads sector in het voortgezet onderwijs. Met subsidie van het ministerie van OCW wordt in 2004 en 2005 getracht zoveel mogelijk van deze leraren bevoegd te krijgen. De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is nagenoeg dezelfde als bij de zij-instromers, namelijk dat het voor betrokkenen (scholen, lerarenopleiders en leraren) niet vanzelfsprekend is om de scholing en begeleiding van de onbevoegden structureel te organiseren. Een achterliggend knelpunt volgens de inspectie is dat er (nog) geen gemeenschappelijk gedragen visie is over doel, inhoud en efficiënte wijze van opleiden en begeleiding.

Zwakke scholen; knelpunten personeelsbeleid. Vorig jaar heeft de inspectie gerapporteerd dat scholen die hun integraal personeelsbeleid (ipb) ontwikkeld hebben, bij een periodiek kwaliteitsonderzoek (pko) beter scoren op het kwaliteitsaspect 'kwaliteitszorg'. In dit Onderwijsverslag komt een andere relatie aan de orde. Het blijkt namelijk dat op (zeer) zwakke scholen er bijna altijd forse knelpunten zijn op het gebied van het personeel, de organisatie en/of het management (Personeel en Organisatie). Dat kan op een dubbele manier het geval zijn. Aan de ene kant vormen problemen op PenO-gebied vaak de achtergrond of oorzaak van een slechte kwaliteit van het onderwijs. Maar óók belemmeren PenO-problemen vaak de aanpak van de kwaliteitsproblemen waardoor die veel langer dan gewenst blijven bestaan.

8.1 INLEIDING

Sinds 2002/2003 heeft de inspectie in het Onderwijsverslag een thematisch hoofdstuk gewijd aan het leraarsberoep. In 2002/2003 was de titel 'Het onderwijspersoneel' en in 2004/2005 'De leraar'. De voornaamste aanleiding om dat te doen waren de verwachte lerarentekorten en de consequenties daarvan voor de kwaliteit van het lesgeven en dus van het onderwijs. De afgelopen jaren voorspelde het ministerie van OCW namelijk een lerarentekort in zowel het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs.

Geen lerarentekort in basisonderwijs. De prognose is inmiddels bijgesteld door het ministerie van OCW (OCW, 2005j, blz. 6). Voor het basisonderwijs wordt vóór 2010 niet langer een tekort voorspeld, en daarna zal het met name afhangen van de ontwikkeling van de economie of er alsnog een tekort ontstaat. Dat het verwachte tekort zich waarschijnlijk niet zou voordoen in het basisonderwijs is al in het vorige Onderwijsverslag voorspeld, want uit de ipb-monitor 2004 (Van der Veen & Klein, 2005) blijkt dat slechts 10 procent van de basisscholen een tekort en maar liefst 30 procent een personeelsoverschot verwachtte. Deze trend

wordt bevestigd door het aantal nieuw aangestelde zij-instromers in het beroep: dat was in 2003/2004 een derde (namelijk 220) van het aantal in 2002/2003 (namelijk 665).

Wel tekorten in voortgezet onderwijs. De situatie in het voortgezet onderwijs is minder rooskleurig op dit punt. Het vorige Onderwijsverslag meldt beduidend meer verwachte tekorten dan overschotten: twee keer zoveel scholen verwachtten een tekort (27 procent) in plaats van een overschot (13 procent). Het aantal zij-instromers (namelijk 499) in het voortgezet onderwijs was in het schooljaar 2003/2004 ook bijna even groot als in 2002/2003 (525). Ook de recente OCW-ramingen voor het voortgezet onderwijs wijzen op tekorten.

Integraal Personeelsbeleid. Het tweede thema uit het lerarenhoofdstuk van vorig jaar was het personeelsbeleid. In de CAO van 2000 hebben de sociale partners afgesproken dat de scholen in 2005 integraal personeelsbeleid (ipb) hebben ingevoerd. Het gaat daarbij zowel om de verticale als om de horizontale afstemming van het personeelsbeleid. Verticale afstemming gaat over de mate waarin het personeelsbeleid aansluit op de doelen van de school. Horizontale afstemming gaat over de instrumenten en procedures die bij ipb gebruikt worden. Omdat vanaf 2000 tot 2004 jaarlijks de ipb-monitor is afgenomen, kon de ontwikkeling van het ipb worden gevolgd. Deze ontwikkeling bleek zich vanaf 2002 grotendeels te hebben gestabiliseerd. Daarom is besloten om in 2005 de ipb-monitor niet opnieuw af te nemen bij de scholen.

De inspectie beziet de ontwikkeling van ipb niet als een op zichzelf staand fenomeen, maar als een aspect van het kwaliteitsbeleid van scholen. Wij zijn daarbij met name geïnteresseerd in de vraag of er een relatie is tussen ipb en de kwaliteit van het onderwijs. Die relatie blijkt er inderdaad te zijn: uit de inspectieanalyses blijkt dat scholen die hun ipb goed ontwikkeld hebben significant hoger scoren op het kwaliteitsaspect 'kwaliteitszorg' dat de inspectie in haar periodieke kwaliteitsonderzoeken beoordeelt (Inspectie van het Onderwijs, 2004a, blz. 137). In het vervolg van dit hoofdstuk komt de inspectie terug op deze relatie, want dan wordt onder meer nagegaan hoe het staat met het personeelsbeleid op (zeer) zwakke scholen, waar dus de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is.

Bevoegd en bekwaam. Het derde thema van vorig jaar was 'bevoegd en bekwaam'. In 2003/2004 werd 13 procent van de lessen in het voortgezet onderwijs gegeven door leraren die daarvoor niet bevoegd waren. Er blijken flinke verschillen te bestaan in het aantal onbevoegd gegeven lessen: tussen vakken (vooral economie), schooltypen (vooral vmbo-scholen) en regio's (vooral in en rondom de grote steden, zijn dat er relatief veel.

Inmiddels is de Wet op de beroepen in het onderwijs (de wet BIO) aangenomen. Door deze wet krijgen scholen meer mogelijkheden hun personeelsvoorziening te reguleren, maar ze worden ook expliciet aanspreekbaar op de bekwaamheden van hun personeel. Op een andere plaats in dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de vraag hoe scholen hieraan werken. Onder andere zal de inspectie bezien hoe scholen en lerarenopleidingen regionaal samenwerken aan de bekwaamheid en de bevoegdheid van het onderwijspersoneel.

Vaardigheden pabo-studenten. In dit kader speelt ook de bekwaamheid van de studenten aan de lerarenopleidingen. Een punt dat in dit verband al jaren speelt, is de spelling- en rekenvaardigheid van de pabo-studenten. Dat er aan het ontwikkelen van de bekwaamheden van de aanstaande onderwijzers nog wel wat te doen is, blijkt uit een artikel van Straetmans & Eggen (2005). In dat artikel staat dat de rekenvaardigheid van meer dan de helft van de eerstejaarsstudenten van de pabo slechter is dan die van de goede basisschoolleerlingen uit groep 8. Dit wordt veroorzaakt doordat met name de rekenvaardigheid van veel vrouwelijke pabo-studenten en van veel studenten met een mbo- en een havovooropleiding onder de maat is. Het artikel pleit er overigens voor om de rekenvaardigheid van de pabo-studenten tijdens hun opleiding te verhogen tot een acceptabel niveau.

8.2 HET TEKORT AAN ONDERWIJSPERSONEEL

Het ministerie van OCW brengt al een aantal jaren de nota 'Werken in het onderwijs' uit, ook dit jaar: 'Werken in het onderwijs 2006'. Deze nota geeft een uitgebreid beeld van de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt.

Arbeidsmarkt basisonderwijs in evenwicht.
Een belangrijk punt is dat de arbeidsmarkt in het primair onderwijs nu kwantitatief vrijwel in evenwicht is. De nota wijst er overigens nadrukkelijk op dat de balans op de onderwijsarbeidsmarkt erg gevoelig is en dat het daarom van groot belang is de 'vinger aan de pols' te houden (Werken in het Onderwijs 2006). Er zijn nu nauwelijks lerarentekorten en bijna alle afgestudeerden van de lerarenopleidingen hebben een baan gevonden. De nota noemt verschillende redenen waarom er, in tegenstelling tot eerdere prognoses, geen tekorten zijn:

1. Door de aanhoudend magere conjunctuur is de uitstroom naar de marktsector de afgelopen jaren sterk gedaald.
2. De groei van het aantal leerlingen in het basisonderwijs is kleiner dan eerder werd voorspeld.

3a. Het beleid om het tekort op te lossen heeft gewerkt: de instroom in de lerarenopleidingen is bevorderd, de (aanvangs-) salarissen zijn verbeterd en zij-instroom is gestimuleerd.

3b. Het beleid om oudere medewerkers langer en gezond aan het werk te houden, heeft resultaat.

De nieuwste voorspellingen uit de nota over de arbeidsmarkt van leraren zijn berekend voor twee toekomstverwachtingen. In het laagconjunctuurscenario blijft op macroniveau de onvervulde vraag (het 'tekort') tot 2015 in het basisonderwijs steeds laag (minder dan 1 procent); in het hoogconjunctuurscenario stijgt dat vanaf 2010 tot circa 1.400 fte (1,5 procent). Dit beeld komt overeen met de inspectiebevindingen van eind 2005 en eind 2004. Toen heeft de inspectie aan de basisscholen gevraagd of zij personeelstekorten verwachten. Op beide momenten verwachten weinig scholen een tekort: in 2005 zo'n 5 procent. Meer scholen verwachten zelfs een personeelsoverschot: in 2005 is dat ongeveer 20 procent van de scholen. De scholen die een overschot verwachten, proberen dit vooral te voorkomen door het stimuleren van de externe en de interne mobiliteit (dat wil zeggen binnen het eigen bestuur). Ook uit de arbeidsmarktbarometer blijkt dat de arbeidsmarkt wat

ruimer is: het aantal vacatures voor leraren en het percentage moeilijk vervulbare vacatures zijn de afgelopen jaren gedaald (Rigter & Van Bergen, 2005).

Daling instroom pabo's. De inspectie ziet risico's voor een varkenscyclus. Er wordt een verdere daling van de instroom in de pabo's verwacht én een mogelijk grotere vraag rond 2010.

Evenals in het vorige Onderwijsverslag is gekeken of het verwachten van een lerarentekort of -overschot een relatie heeft met de personeelsplanning. Je zou immers mogen verwachten dat scholen die een tekort verwachten hier beleidsmatig op inspelen in hun personeelsplan of formatieplan. Tweederde van de scholen blijkt een formatieplan te hebben waarin de personeelsplanning beschreven staat. Maar slechts 14 procent heeft een meerjarig formatieplan. Dat is vrijwel hetzelfde beeld als vorig jaar. Of dit relatief geringe aantal te maken heeft met de invoering van de lumpsumbekostiging in 2006 is moeilijk te zeggen. De voornaamste gegevens in een meerjarig personeelsplan zijn: de leerlingprognoses voor de komende jaren, benodigde formatie en functies (verwachte vacatures), de uitstroom van personeel (Bapo, VUT, pensioen, uitstroom vanwege de leeftijdsopbouw), langdurig ziekteverzuim en (zwangerschaps)verlof en de onderwijsvisie en bijbehorende doelen (inclusief de daaruit voortvloeiende verticale integratie van het personeelsbeleid). Bij het werken met zo'n meerjarig plan zou men mogen aannemen dat dit samenhangt met een verwacht personeelstekort of -overschot. Dit blijkt echter niet het geval te zijn: er is geen significant verschil tussen scholen met een tekort of overschot in de mate waarin ze een meerjarig formatieplan hebben.

Verdubbeling aantal onderwijsassistenten. De nota Werken in het Onderwijs rapporteert verder een verdubbeling van het aantal onderwijsassistenten: van 2.200 in 2002 tot bijna 4.800 in 2005. Er is ook sprake van een toename van andere functies, zoals klassenassistenten en lerarenondersteuners. Daar staat tegenover dat het aantal ID-werknemers (de 'Melkert'-banen) is afgenomen. Een deel van hen is onderwijsassistent geworden, maar de meerderheid van degenen die konden blijven, kreeg een baan als conciërge of in de schooladministratie. Het ziekteverzuim is in het basisonderwijs in vijf jaar tijd gedaald met ruim 2 procent: het was in 2004 6,5 procent (Vermeij & Van der Ploeg, 2005).

Onvervulde vacatures in speciaal (basis)onderwijs. In vergelijking met het basisonderwijs is het arbeidsmarktprobleem in het speciaal onderwijs beduidend groter. In de afgelopen twee jaar was het aantal onvervulde vacatures daar drie keer zo hoog als in het basisonderwijs, met uitschieters in een aantal regio's in het westen en midden van het land. Enkele jaren geleden vreesden veel leraren in het speciaal basisonderwijs nog voor hun baan vanwege het Weer-Samen-Naar-School-beleid (WSNS), maar nu blijkt het voor veel scholen dus relatief moeilijk te zijn om aan nieuw personeel te komen. Ook in het speciaal onderwijs is het ziekteverzuim in vijf jaar tijd gedaald met ruim 2 procent: het was in 2004 ruim 7 procent (Vermeij & Van der Ploeg, 2005).

Personeelstekorten in het voortgezet onderwijs. De voorspellingen voor het voortgezet onderwijs zijn beduidend minder rooskleuring. In het laagconjunctuurscenario blijft de onvervulde vraag aanvankelijk onder de 2 procent (circa 1.100 fte) en klimt die daarna omhoog tot 8 procent in 2015. In het hoogconjunctuurscenario is de werkgelegenheid buiten het onderwijs groter, waardoor

het tekort binnen het onderwijs al eerder oploopt (3 procent in 2006, 5 procent in 2010) én het ook groter wordt: 10 procent in 2015. Dit beeld wordt enigszins bevestigd door de arbeidsmarktbarometer (Verheij & Van Bergen, 2005), want die laat zien dat er in 2004/2005 iets minder vacatures worden vervuld dan er ontstaan. Een zelfde patroon is te zien in de bve-sector (Verheij & Van Bergen, 2005). De inspectie heeft bij een representatieve steekproef onderzocht bij welke vakken de verwachte tekorten het sterkst gaan optreden: het betreft met name wiskunde en de andere exacte vakken.

Minder dan 10 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs verwacht personeelstekorten voor de hele school. Meer dan de helft verwacht de komende jaren overigens geen tekorten of verwacht zelfs een personeelsoverschot (13 procent). De meeste scholen (83 procent) hebben een personeelsformatieplan waarvan ruim een kwart een meerjarig plan heeft. Net als in het basisonderwijs blijkt geen relatie tussen verwachte tekorten of overschotten met het meerjarig formatiebeleid te zijn. Het ziekteverzuim is in het voortgezet onderwijs in 2004 met minder dan 6 procent lager dan in het basisonderwijs (Vermeij & Van der Ploeg, 2005).

Voorspelde ernstige lerarentekort niet opgetreden. Het voorspelde, ernstige lerarentekort is het afgelopen jaar niet opgetreden. Er zijn zelfs meer basisscholen die een personeelsoverschot verwachten dan een tekort. Alleen in het voortgezet onderwijs worden met name bij wiskunde en de andere exacte vakken door de scholen tekorten voorzien. Vanwege de inmiddels gebleken gevoeligheid van de arbeidsmarkt in het onderwijs, is er alle reden om alert te blijven op (signalen van) mogelijke tekorten. In opdracht van het ministerie van OCW is inmiddels het programma 'Mirror' ontwikkeld, waarmee scholen en schoolbesturen de toekomstige ontwikkelingen beter kunnen voorspellen. Als scholen een meerjarig formatiebeleid hebben, baseren ze dat meer op de verwachte ontwikkeling van de leerlingaantallen dan op het personeelsverloop.

8.3 BEVOEGD EN BEKWAAM

Scholen verantwoordelijk voor personeelsbeleid; de Wet BIO. De Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) maakt scholen meer verantwoordelijk voor hun personeelsbeleid. Met de Wet BIO verdwijnt het adagium 'Eens bevoegd, altijd bekwaam': in de periode vóór de Wet BIO hoefde iemand wettelijk slechts één keer aan te tonen dat hij/zij bekwaam is, en dat is op het moment dat iemand zijn/haar bevoegdheid haalt. De Wet BIO bepaalt dat die bekwaamheden voortdurend onderhouden moeten worden. In het 'Besluit bekwaamheidseisen' zijn de bekwaamheden van drie groepen leraren vastgelegd: de leraar primair onderwijs, de leraar voortgezet onderwijs/docent beroepsonderwijs en volwasseneneducatie, en de leraar voor- bereidend hoger onderwijs (vho). Inmiddels wordt ook gewerkt aan bekwaamheidseisen voor schoolleiders in het primair onderwijs. Er is ook al een register: het Register Directeur Onderwijs (Konings, 2005).

Onderhouden bekwaamheidseisen. Het onderhouden van de bekwaamheid(seisen) is een gezamenlijke taak van de schoolleiding en het onderwijspersoneel; het is een onderdeel van het personeelsbeleid van een school. De inspectie

heeft in het kader van de ontwikkeling van het integraal personeelsbeleid vanaf 2000 in het Onderwijsverslag gerapporteerd over de stand van zaken met het personeelsbeleid. De conclusie in het vorige verslag was dat de ontwikkeling van ipb gestabiliseerd is. In het huidige verslag wordt daarom niet ingegaan op het ipb in brede zin, maar wordt ingezoomd op de wijze waarop scholen binnen hun personeelsbeleid (kunnen) werken aan de bekwaamheden van hun personeel. Dit is voornamelijk gebeurd op basis van vragenlijsten aan een representatieve steekproef van basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs, in het najaar van 2005.

8.3.1 *Het basisonderwijs*

Personeelsbeleid in het basisonderwijs. Bijna alle basisscholen hebben een document waarin het personeelsbeleid staat beschreven. In de meeste gevallen (84 procent) is dit een document op bestuurs- en/of bovenschools niveau. Volgens de directies van de basisscholen zijn functionerings gesprekken met de leerkrachten nu gemeengoed op de scholen; in deze gesprekken komen de bekwaamheden van de leraren aan de orde en meestal worden er dan ook afspraken gemaakt over de professionele ontwikkeling van de leraar (opleiding, training, coaching, intervisie, e.d.). Op de helft van de scholen wordt volgens de directies structureel met persoonlijke ontwikkelingsplannen (pop's) gewerkt. Als de inspectie tijdens periodieke kwaliteitsonderzoeken (pko's) naar deze pop's vraagt in het kader van de kwaliteitszorg van scholen, blijkt het werken met pop's echter doorgaans nog in de beginfase te verkeren.

Bijna alle basisscholen werken 'samen met het team' aan onderwijsverbeteringen en aan het onderhouden van de bekwaamheden. Vaak gebeurt dit in de vorm van enkele interne scholingen of trainingen per jaar en veel minder door scholingen of trainingen buiten de school. Bij individuele leraren is meer sprake van scholingen of trainingen buiten de school. De kosten voor de scholing van leraren worden bijna altijd door de school betaald. Als de scholing onder schooltijd plaatsvindt, regelt de school ook bijna altijd de vervanging (al hebben veel scholen een beleid om de scholing zoveel mogelijk niet onder schooltijd te doen). Bijna alle scholen hebben in hun taakbeleid geregeld dat de leraren een deel van hun jaartaak besteden aan het onderhoud van hun bekwaamheid, en ruim 80 procent van de schooldirecties vindt dat leraren ook geacht mogen worden hun bekwaamheden in hun eigen tijd te onderhouden. De directies van ruim driekwart van de scholen melden verder dat er op hun scholen weinig of geen sprake is van zaken als intervisie, het bijwonen van lessen van collega's en het uitwisselen van kennis en ervaring met personeel van andere scholen. Dit beeld komt overeen met de inspectieobservaties tijdens schoolbezoeken. Ook onderwerpen als beloningsdifferentiatie en gratificaties komen nauwelijks voor in het personeelsbeleid.

Personeelsdossier voor bijna alle leraren. Van bijna alle leraren is er een personeelsdossier. Van de andere personeelsleden is dat minder, namelijk in twee derde van de gevallen. Hoewel de Wet BIO geen vormvoorschriften geeft voor het bekwaamheidsdossier, ligt het in de rede dat allerlei documenten uit het personeelsdossier (ook) tot het bekwaamheidsdossier zullen gaan behoren. In de praktijk blijkt het personeelsdossier met name twee documenten te bevatten: de verslagen van functioneringsgesprekken (in bijna 90 procent van de dossiers) en de bewijzen van bevoegdheid (in ongeveer 80 procent). Andere documenten die minder in het personeelsdossier zitten zijn:

diploma's van andere opleidingen, gevolgde cursussen en scholingen voor het vak, en het persoonlijk ontwikkelingsplan (pop).

Bekwaamheden op teamniveau. Een volgend punt is de vraag op welke manier basisscholen het ontwikkelen en uitbreiden van de bekwaamheden op teamniveau vormgeven. Daarbij kan met name gekeken worden naar het aantrekken en de opvang van de stagiairs en de leraren-in-opleiding (lio's), en van beginnende leraren. Twee derde van de basisscholen betrekt zijn stagiairs en lio's doorgaans van één pabo. Veel basisscholen hebben dan ook een vaste samenwerkingsrelatie met een pabo. Over de verantwoordelijkheidsverdeling rond het opleiden in de basisschool zijn in bijna alle gevallen afspraken gemaakt tussen pabo en basisschool. Dit houdt niet per se in dat de begeleiding op de basisschool door één vaste coach of mentor gebeurt. Dat gebeurt op meer dan de helft van de scholen wel voor het nieuwe onderwijspersoneel, maar niet voor de stagiairs, lio's en zij-instromers want die hebben in de meeste gevallen andere begeleiders. Voor zover met mentoren of coaches gewerkt wordt, hebben die daar in meer dan de helft van de gevallen geen training voor gevolgd.

8.3.2 *Het voortgezet onderwijs*

Percentage onbevoegde docenten hoog. Het percentage van de lessen in het voortgezet onderwijs die gegeven worden door docenten die niet bevoegd zijn voor dat vak, blijft onverminderd hoog. Volgens de nota Werken in het Onderwijs 2006 is dat 14 procent (was 13 procent in 2003/2004) en daar bovenop wordt nog eens 6 procent van de lessen gegeven door docenten die geen enkele lesbevoegdheid hebben: één op de vijf lessen wordt dus door on(der)bevoegde docenten gegeven. Volgens de nota speelt dit vooral in de grote steden.

Personeelsbeleid vrijwel altijd beschreven. Net als in het basisonderwijs hebben bijna alle scholen voor voortgezet onderwijs een document waarin het personeelsbeleid staat beschreven. Functioneringsgesprekken met de leraren zijn gemeengoed. Tijdens deze gesprekken komen volgens de schoolleiding de bekwaamheden van de leraren aan de orde en meestal worden er dan ook afspraken gemaakt over de professionele ontwikkeling van de leraar (opleiding, training, coaching, intervisie, e.d.). Ruim één op de drie scholen werkt volgens de schoolleiding met persoonlijke ontwikkelingsplannen (pop's). Wanneer de inspectie tijdens periodieke kwaliteitsonderzoeken (pko's) naar deze pop's vraagt in het kader van de kwaliteitszorg van scholen, blijken ze overigens doorgaans nog in een beginstadium te verkeren.

Onderwijsverbeteringen in teamverband. Driekwart van de scholen werkt vooral in teamverband aan onderwijsverbeteringen en het onderhouden van de bekwaamheden, doorgaans in de vorm van interne scholingen of trainingen. Op meer dan de helft van de scholen is bij individuele leraren sprake van scholingen of trainingen onder schooltijd; de school zorgt dan overigens niet altijd voor een vervanger waardoor lessen komen te vervallen. Net als in het basisonderwijs worden de kosten voor de scholing van leraren bijna altijd door de school betaald. Bijna alle scholen hebben in hun taakbeleid geregeld dat de leraren een deel van hun jaartaak besteden aan het onderhoud van hun bekwaamheid. De schoolleidingen van scholen voor voortgezet onderwijs vinden voorts dat leraren geacht mogen worden ook in hun eigen tijd hun bekwaamheden te onderhouden. De directies van driekwart van de scholen melden dat er op hun scholen weinig of geen sprake is van zaken als intervisie, het bijwonen van lessen van collega's en het uitwisselen van kennis en ervaring met personeel

Figuur 8.3.3a
Afgifte aantal geschiktheidsverklaringen (per kwartaal) in het primair en voortgezet onderwijs

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

van andere scholen. Dit beeld komt overeen met de inspectieobservaties tijdens schoolbezoeken. Ook onderwerpen als beloningsdifferentiatie en gratificaties komen nog relatief weinig voor in het personeelsbeleid.

Personeelsleden hebben personeelsdossier.
Van nagenoeg alle leraren en de andere personeelsleden is er een personeelsdossier. Het is te verwachten dat allerlei documenten uit het personeelsdossier (ook) tot het bekwaamheidsdossier zullen gaan behoren. In de praktijk blijkt dat het personeelsdossier bijna altijd (meer dan 95 procent) het bewijs van bevoegdheid voor één of meerdere vakken bevat. Daarnaast zit in ruim de helft van de dossiers andere diploma's in verband met het vak en de verslagen van functioneringsgesprekken. Andere documenten zitten in minder dan de helft van de dossiers, zoals: gevolgde cursussen en scholingen voor het vak, verslagen van beoordelingsgesprekken en het persoonlijk ontwikkelingsplan (pop).

Opleiden in de school. Een volgend punt is de vraag op welke manier de scholen het ontwikkelen en uitbreiden van de bekwaamheden van het lerarenkorps vormgeven. Daarbij kan met name gekeken worden naar het aantrekken en de opvang van stagiairs en de leraren-in-opleiding (lio's), en van beginnende leraren. Over de verantwoordelijkheidsverdeling rond het opleiden in de school zijn in driekwart van de gevallen afspraken gemaakt tussen de lerarenopleiding en de school voor voortgezet onderwijs. In de praktijk blijken deze afspraken niet erg concreet en zijn ze ook niet altijd bekend bij de mentoren en coaches.

8.3.3 *Zij-instromers*

Verkort leerwerktraject. Enkele jaren geleden is de mogelijkheid gecreëerd om mensen via het zogenaamde zij-instroomtraject in het onderwijs te gaan laten werken. Zij-instromers zijn mensen met voldoende vakinhoudelijke expertise en met affiniteit voor het onderwijs, maar zonder een lerarenbevoegdheid. In een verkort leerwerktraject behalen deze mensen alsnog hun bevoegdheid.

Figuur 8.3.3a laat zien hoeveel zij-instromers er vanaf 2000 een geschiktheidsverklaring hebben gekregen. In totaal gaat het om ruim 2.000 personen in het primair onderwijs. Vanaf het schooljaar 2003/2004 is sprake van een forse daling in het primair onderwijs. In het voortgezet onderwijs gaat het om ruim 1.700 personen. Daarbij is sprake van een meer constante instroom vanaf 2002.

Onderzoek naar opleiding zij-instromers.
De inspectie is enkele jaren geleden begonnen met onderzoek naar de opleiding van de zij-instromers. Omdat het om een tweetal intensieve onderzoeken ging waarin bepaalde patronen zijn geconstateerd die ook nu nog aan de orde zijn bij zij-instromers, maar bijvoorbeeld ook bij het 'opleiden in de school', wordt er hieronder wat uitgebreider op ingegaan. In het Onderwijsverslag 2002/2003 is gerapporteerd over het voortgezet onderwijs. Volgens de toen geldende Interimwet zij-instroom behoren de school voor voortgezet onderwijs, de lerarenopleiding en de zij-instromer gedrieën afspraken te maken over de inhoud van de scholing en wijze van begeleiding. In de praktijk bleek er van een dergelijk driepartijen-overleg vrijwel geen sprake te zijn en was de verantwoordelijkheid voor de begeleidingstaken op de school nauwelijks omschreven. De scholing op de lerarenopleiding

was wel geregeld: er was doorgaans sprake van forse scholingstrajecten, met weinig individuele maatwerktrajecten. De zij-instromers zelf ervoeren niet de scholing, maar juist een goede begeleiding op de school voor voortgezet onderwijs als het belangrijkste element in hun ontwikkeling tot volwaardig leraar. Uit de lesobservaties van de inspectie bij een aantal van deze zij-instromers bleek dat de kwaliteit van hun pedagogisch en didactisch optreden vergelijkbaar is met die van leraren in opleiding (lio's).

Zij-instromers in het basisonderwijs. In het verslag van 2003/2004 rapporteerde de inspectie over zij-instromers in het basisonderwijs. Ook hier bleek het driepartijenoverleg tussen de werkgever, de lerarenopleiding en de zij-instromer nauwelijks van de grond te zijn gekomen en was er nog geen sprake van overheveling van delen van de scholing naar de school waar de zij-instromer aangesteld zou worden. In vergelijking met het voortgezet onderwijs was er in 2003 in het primair onderwijs meer sprake van maatwerk, vooral omdat de zij-instromers in sommige gemeenten en bij verschillende pabo's als groep bij elkaar gezet werden, waardoor er beter op hun gemeenschappelijke wensen ingespeeld kon worden. Op basis van een aantal lesobservaties concludeerde de inspectie dat zij voorlopig gerust is over de basiskwaliteiten van de zij-instromers, al zal in de scholing en begeleiding geïnvesteerd moeten worden in diverse aspecten van vernieuwende didactiek.

Zij-instromers geschikte leraren. Het beeld dat uit de onderzoeken van de inspectie naar voren komt, is dat er relatief veel zij-instromers zijn die geschikt blijken te zijn om leraar te worden. Voorbeelden hiervan staan op *www.schoolvoorbeelden.nl*. Dat is begrijpelijk omdat zij-instromers flink gemotiveerd moeten zijn om leraar te worden, want het is een arbeidsintensief en zwaar leerwerktraject. Daarnaast speelt het praktische punt dat de zij-instromers die de eerste maanden op school niet 'overleven', al snel afvallen en dat daardoor uiteindelijk vooral de 'geschikten' overblijven. Bij het verwerven van de benodigde bekwaamheden blijkt de afstemming tussen het curriculum van de lerarenopleiding en de scholing op de werk plek doorgaans moeizaam te verlopen. De onderwijspraktijk op de eigen school is voor de zij-instromers het belangrijkste referentiepunt. Het blijkt vaak niet mee te vallen om op de eigen school adequaat begeleid te worden én om vanuit de lerarenopleiding een curriculum-op-maat te krijgen.

Onderwijsvernieuwingen: het Educatief Partnerschap. Eén van de elementen van de onderwijsvernieuwingen op de tweedegraads lerarenopleidingen, het zogenaamde Educatief Partnerschap (EPS), van enkele jaren geleden was de ontwikkeling van een flexibel stelsel van (duale) lerarenopleidingen dat studenten op maat kan bedienen. Aan het einde van het EPS-traject in 2004 kwam de inspectie tot de conclusie dat de samenwerking tussen tweedegraads lerarenopleidingen en scholen toenam. Opleidingsscholen leverden in toenemende mate een bijdrage aan de ontwikkeling en invulling van het opleiden in de school. De ontwikkelingen rondom duale opleidingsvarianten, de lio-stages en zij-instromers hebben daartoe bijgedragen. De verdere uitbouw van deze samenwerking was gewenst, waarbij het van belang werd geacht dat de lerarenopleidingen, scholen en bve-instellingen een visie ontwikkelden op het opleidingen van onderwijspersoneel en de verdeling van verantwoordelijkheden daarbij.

Recente ontwikkelingen in opleiden van leraren. Het belangrijkste motief voor scholen om met zij-instromers te gaan werken was de opgelopen jaren het (dreigende) tekort aan leraren. Nu dat tekort minder nijpend is, zijn er duidelijk minder

zij-instromers, met name in het basisonderwijs. Dat betekent echter niet dat de betrokkenheid van scholen bij het opleiden van leraren langs het reguliere traject van de lerarenopleiding nu ook verdwijnt. Integendeel, in toenemende mate zijn er initiatieven om het 'opleiden in de school' uit te voeren. Zo worden vanaf 2002 zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs projecten 'Opleiden in de school' uitgevoerd met subsidie van het ministerie van OCW en zijn er nu projecten opgestart met 'Opleidingsscholen'.

De minister heeft in 2005 de beleidsagenda lerarenopleidingen 2005-2008 uitgebracht met als titel 'Meer kwaliteit en differentiatie: de lerarenopleiding aan zet'. In deze beleidsagenda komt het opleiden in de school uitgebreid aan bod.

Startkwalificaties beginnende leraren. Ook de Onderwijsraad heeft dit onderwerp in 2005 behandeld. Zo heeft hij de opleidingsmodellen voor leraren in zes westerse landen met elkaar vergeleken (Deinum, 2005). Die blijken flink van elkaar te verschillen. Zo is in het ene land de opvatting dat de vakinhoudelijke expertise náást het oefenen in het lesgeven moet komen, terwijl in een andere land de verwerving van vakinhoud vooraf dient te gaan aan de onderwijspraktijk. Op één punt komen ze overeen, namelijk dat er in elk land centrale eisen gesteld worden aan beginnende leraren ('startkwalificaties').

Te weinig aandacht vakinhoudelijke component. De Onderwijsraad (Onderwijsraad, 2005c) heeft in een ander advies over de kwaliteit en inrichting van de lerarenopleidingen gewezen op het risico dat in de lerarenopleidingen te weinig aandacht wordt geschonken aan de vakinhoudelijke component van het leraarsberoep en dat dit zeker het geval is in opleidingstrajecten die betrekking hebben op 'opleiden in de school'. De raad noemt een zestal voorwaarden voor schoolgebonden opleidingstrajecten. Deze voorwaarden kunnen feitelijk ook beschouwd worden als de voorwaarden voor het personeelsbeleid, gericht op het borgen en verbeteren van de bekwaamheden van het personeel. Als de voorwaarden van de Onderwijsraad ook toegepast worden op de bekwaamheidseisen ontstaat het volgende lijstje:

1. Er moet een deskundige opleidingsfunctionaris zijn op school.
2. Studenten en leraren moeten de gelegenheid hebben om in gevarieerde onderwijssituaties te leren.
3. Er is een structurele verankering in het personeels- en opleidingsbeleid van de school.
4. Er is ook een stevige verankering van de vakinhoudelijke competentie.
5. Er moet intensief samengewerkt worden tussen de (opleidings)school en de lerarenopleiding.

Lerarentekort in het voortgezet onderwijs

Tekort docenten exacte vakken

6. Als de scholing leidt tot bevoegdheden moet de afsluiting van het opleidingstraject transparant zijn en moet er een onafhankelijke beoordeling zijn.

Inmiddels heeft de minister een beleidsreactie op dit advies uitgebracht (november 2005), waarin de hoofdlijn van het advies van de Onderwijsraad wordt onderschreven.

Onderzoek onbevoegde leraren. De inspectie heeft het afgelopen jaar onderzoek gedaan naar dit onderwerp. De aanleiding was het relatief grote aantal onbevoegde leraren in het tweedegraads segment van het voortgezet onderwijs (vooral vmbo-scholen) in de grote steden. In maart 2004 heeft de minister van OCW daarom een convenant gesloten met de wethouders en de schoolbesturen voortgezet onderwijs van de vier grote gemeenten (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht) en Almere. Het convenant behelsde dat gedurende de periode 2004/2005 tenminste 370 aangestelde zij-instromers en andere onbevoegd aangestelde leraren zouden worden opgeleid tot de geldende bekwaamheidseisen voor de tweedegraads leraren voortgezet onderwijs/beroepsonderwijs en volwasseneneducatie en dus bevoegd zouden worden. Daartoe heeft de minister subsidie beschikbaar gesteld aan de schoolbesturen, zowel voor de scholing en begeleiding van de onbevoegden als voor de structurele inbedding van deze activiteiten in de scholen voor voortgezet onderwijs en lerarenopleidingen.

Op verzoek van het ministerie van OCW heeft de inspectie de voortgang bij de uitvoering van het convenant onderzocht en twee vragen gesteld:

1. In hoeverre zijn de convenantafspraken gerealiseerd en zijn er signalen dat deze al dan niet te bereiken zijn?
2. Welke factoren zijn van invloed geweest op het realiseren van de convenantafspraken?

Het inspectieonderzoek is ongeveer halverwege de looptijd uitgevoerd en is dus te beschouwen als een tussentijdse stand van zaken. De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het voor betrokkenen niet vanzelfsprekend is om de scholing en begeleiding van de onbevoegden structureel te organiseren. Er blijken, net als bij het inspectieonderzoek naar de scholing van de zij-instromers, verschillende belemmerende factoren te zijn. Allereerst zijn de omstandigheden snel veranderd: door het vrij plotseling verminderde lerarentekort in 2004 (onder meer vanwege de daling van het aantal leerlingen op vmbo-scholen) ervaren de scholen minder noodzaak om de leraren te scholen. Er zijn immers minder onbevoegden en ook minder zij-instromers. Vervolgens blijken er bij de betrokkenen allerlei onduidelijkheden te zijn over de uitvoering van het convenant. Volgens de inspectie is een van de belangrijkste knelpunten dat er geen gemeenschappelijke visie bestaat op het doel, de inhoud en meest effectieve wijze van opleiden en begeleiden van nieuwe én 'zittende' leraren. Een bekend knelpunt (dat overigens ook bij duale trajecten in andere maatschappelijke sectoren speelt) is dat de lerarenopleiding graag 'breed' wil opleiden, terwijl de school vooral de 'diepte' in wil. De diverse betrokken partijen (schoolbesturen, schooldirecties, lerarenopleidingen, gemeentelijke projectleiders, het ministerie van OCW, enz.) zijn wel met elkaar in gesprek, maar slagen er niet in tot effectieve samenwerking te komen, waarbij het gebrek aan die gemeenschappelijke visie voortdurend opspeelt.

8.3.4 *Conclusie*

Minder zij-instromers aangesteld. De afgelopen jaren is het thema 'bevoegd en bekwaam' op verschillende manier in beeld geweest. Het scholen van zij-instromers is een van de manieren om het dreigende lerarentekort aan te pakken. Nu dit

tekort (voorlopig) niet optreedt, stellen scholen minder zij-instromers aan.

Om het relatief grote aantal onbevoegde leraren in het tweedegraads segment in het voortgezet onderwijs te verminderen heeft het ministerie van OCW een convenant gesloten met de vier grote steden en Almere. Uit het voortgangsonderzoek van de inspectie blijkt dat de samenwerking tussen de scholen en de lerarenopleidingen niet vanzelf gaat. Dat bleek overigens ook al uit de inspectie-evaluatie van het Educatief partnerschap, een groot vernieuwingsproject van de tweedegraads lerarenopleidingen van enkele jaren geleden. En het blijkt ook uit de meer recente projecten over 'Opleiden in de school'.

Visie op opleiden en begeleiding. De inspectie heeft verschillende van deze projecten en ontwikkelingen onderzocht en daarover gerapporteerd. In de onderwijs-CAO's is geregeld dat leraren (en ander onderwijspersoneel) voldoende tijd hebben om aan hun scholing te werken. Het is te begrijpen dat er altijd organisatorische en financiële perikelen zijn, zeker in de samenwerking tussen de scholen en de lerarenopleidingen. Wat volgens de inspectie echter nog steeds ontbreekt, is een breed gedragen, gemeenschappelijke visie op opleiden en begeleiding. Deze visie dient betrekking te hebben op de brede professionaliteit van de leraar (vergelijk de bekwaamheidseisen onderwijspersoneel), de wijze waarop zo iemand opgeleid én begeleid dient te worden, en hoe de rollen van de lerarenopleiding en de school daarbij in samenhang dienen te worden ingevuld. Cruciaal daarin is de rol van de schoolleiders in de scholen voor primair en voortgezet onderwijs (Krüger, 2005). In verschillende publicaties, zoals 'Teachers Matter' (OECD, 2005b), 'Agenda 2006' (Sbo, 2002) en 'De leraar in de kennissamenleving' (Coonen, 2005) wordt een poging gedaan zo'n visie te ontwikkelen.

8.4 PERSONEELSBELEID EN ZEER ZWAKKE SCHOLEN

Zeer zwakke scholen; knelpunten personeelsbeleid. Scholen die hun integraal personeelsbeleid (ipb) ontwikkeld hebben, scoren bij pko's beter op het kwaliteitsaspect 'kwaliteitszorg'. Dat staat in het vorige Onderwijsverslag. In dit Onderwijsverslag komt een andere relatie aan de orde. Het blijkt namelijk dat op (zeer) zwakke scholen er bijna altijd forse knelpunten zijn op het gebied van het personeel, de organisatie en/of het management (Personeel en Organisatie).

Bij een beperkt aantal scholen is de kwaliteit van het onderwijs duidelijk onvoldoende. Bij de meeste van deze scholen is sprake van allerlei tekortkomingen op het gebied van personeel, organisatie en management. Dit blijkt uit een analyse van de zeer zwakke scholen.

De inspectie onderscheidt hierbij drie soorten van problemen:
- Het niet (goed) functioneren van het management (inclusief het bevoegd gezag)
- Knelpunten in de samenstelling van het team
- Knelpunten in het functioneren van het team.

Vaak is er sprake van een samenloop van problemen waardoor niet duidelijk is wat nu wat veroorzaakt (heeft). Dat laat onverlet dat het vaak voorkomt dat tekortkomingen op PenO-gebied mede ten grondslag liggen aan een gebrekkige kwaliteit van het onderwijs.

Belemmering kwaliteitsverbeteringen.
Een bijkomend punt is doorgaans dat sprake is van een dubbel probleem. Niet alleen zijn PenO-problemen vaak de oorzaak of achtergrond van een

slechte kwaliteit van het onderwijs, maar óók zijn zij vaak een belangrijke belemmering om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Immers, als het management van een school onvoldoende functioneert, is dat een bedreigende factor voor de kwaliteit van het onderwijs, maar is dat slechte functioneren tevens een belemmering om de gebrekkige kwaliteit te verbeteren.

Hieronder worden twee voorbeelden gegeven. Het gaat om twee 'echte' scholen waarvan de problematiek kort is samengevat. Het gaat om 'zeer zwakke scholen' waar ook sprake is van problemen op het gebied van Personeel en Organisatie. De voorbeelden laten ook zien dat er geen sprake is van een vast patroon: bij elke (zeer) zwakke school is sprake van een eigen constellatie van knelpunten.

Voorbeeld 1

De inspectie krijgt verontrustende signalen van leraren, directe verwanten van deze leraren en van ouders. Ze gaan onder meer over het hoge ziekteverzuim onder de leraren, wat tot problematische vervangingssituaties leidt. Als belangrijkste oorzaak wordt het functioneren van de nieuwe directeur van deze basisschool genoemd. In het reguliere jaarlijks onderzoek constateert de inspectie dat er geen aandacht meer is voor de schoolontwikkeling en dat de kwaliteitszorg volledig stil ligt. Ook is de interne communicatie niet in orde. Dit terwijl de inspectie een jaar eerder nog een positief oordeel had over de kwaliteitszorg en opbrengsten. Het bestuur blijkt inmiddels een extern managementadviesbureau ingeschakeld te hebben om de problemen op te lossen. Het bestuur heeft toegezegd de inspectie op de hoogte houden van de ontwikkelingen.
Dat gebeurt echter niet. Ook krijgt de inspectie wéér nieuwe klachten.
De inspectie besluit daarom tot een incidenteel onderzoek naar de problemen. De bevindingen daarvan zijn dermate zorgwekkend dat de inspectie besluit het onderzoek uit te breiden tot een periodiek kwaliteitsonderzoek (pko) met een Nader Onderzoek naar de onderliggende personele en organisatorische factoren om zo een zo volledig beeld van de school te krijgen.

Wat zijn nu de bevindingen uit het pko?
- De eindresultaten van de school zijn iets gedaald ten opzichte van eerdere jaren.
- Het aantal leerlingen dat 'uitvalt' is in een half jaar tijd meer dan verdubbeld. Deze leerlingen hebben geen extra ondersteuning gehad en de groepsleraren konden nergens met hun vragen terecht. Ouders zijn hier onvoldoende van op de hoogte gehouden. Als noodmaatregel heeft de school daarom

besloten dat er geen zittenblijvers zullen zijn aan het einde van het schooljaar.
- Leraren en leerlingen voelen zich niet veilig op de school.
- Door het hoge ziekteverzuim van de leraren zijn bijna alle groepen één of meerdere dagen naar huis gestuurd. Regelmatig zijn ook de schoolpauzes veel te lang geweest omdat de leraren gesprekken moesten voeren met elkaar of met de schoolleiding.
- Verschillende buitenschoolse of bijzondere activiteiten, zoals de sportdag, zijn niet doorgegaan.
- De kwaliteitszorg staat stil. De school heeft geen prioriteiten, er wordt niet planmatig gewerkt aan verbeteractiviteiten, de school heeft te weinig inzicht in haar leerlingen, de school analyseert haar opbrengsten en voortgang niet, ouders worden nauwelijks geïnformeerd en de jaarverslaggeving aan het bestuur is uitermate summier.

De inspectie start daarom een traject van geïntensiveerd toezicht. De inspectie meldt aan de school dat de condities op het gebied van het management en organisatie binnen een jaar verbeterd moeten zijn. Dit zal onderdeel zijn van het geïntensiveerd toezicht.

Voorbeeld 2

Een vmbo-school heeft een tweehoofdige directie: een directeur en een adjunct-directeur.In het schooljaar 2003-2004 zijn kernteams ingesteld: drie voor de onderbouw en drie voor de bovenbouw. Elk kernteam heeft een kernteamleider en een gespecialiseerde leerlingbegeleider.
Het leerlingenaantal daalt en bedraagt nu ongeveer 580. De helft van de nieuwe leerlingen heeft een lwoo-indicatie Een kwart van het docentenbestand bestaat uit leraren in duale opleiding (lido's) en onderwijsondersteuners. Het ziekteverzuim ligt tussen de 10% en15%.
Tijdens het periodiek kwaliteitsonderzoek (pko-2) blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs over de volle breedte onvoldoende is. Dit betreft zowel het onderwijsleerproces, de zorg en begeleiding, het schoolklimaat, de opbrengsten als aspecten op het terrein van schoolorganisatie zoals de onderwijstijd en de zorg voor kwaliteit. Deze gebrekkige kwaliteit is veroorzaakt door een complex van factoren, zoals de huisvesting, de veranderende leerlingenpopulatie, de veranderende opvattingen over normen en waarden in de samenleving, en de

toegenomen gedrags- en leerproblematiek waarmee leerlingen de school binnenkomen. Verder is er een spanningsveld tussen ambitie van de school en een daarbij horend beroep op het innoverend vermogen van het personeel versus de dagelijkse praktijk met een hoge werkdruk en een zichtbare handelingsverlegenheid tijdens het onderwijsleerproces op de werkvloer.

De inspectie concludeert dat deze school veel risico loopt aangemerkt te worden als zeer zwakke school en besluit daarom tot het uitvoeren van Nader Onderzoek op het gebied van management, personeel en organisatie van de school. Uit dat nader onderzoek blijkt

- Het beleidsvoerend vermogen van de school schiet tekort. Weliswaar staat er veel beleid op papier, maar aan het realiseren daarvan komen zowel teamleiders als teamleden niet toe. Dat ligt aan de hectiek van alledag, en aan het gebrek aan draagvlak voor het beleid.
- Er is onvoldoende helder welke afbakening bestaat tussen taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het personeel en de schoolleiding. Dat leidt tot verwarring en ongenoegen. Personeelsleden zijn daardoor geneigd zich steeds meer op het eigen terrein terug te trekken en er ontstaan 'eilanden' die zich niet meer gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de algehele voortgang van de school. De verschillen tussen de kernteams nemen toe.
- De interne communicatie behoeft verbetering. Directie en werkvloer staan (te) ver van elkaar af. Men wijst vlug naar de ander, die in gebreke zou blijven. Wanneer het gaat om het uitvoeren van beleid, lijkt het alsof de cultuur van de school er een is van 'ja zeggen en nee doen'.

De inspectie concludeert dat dit gebrek aan eenduidigheid ook belemmerend werkt in de communicatie met de leerlingen. Het ondermijnt onder meer het pedagogisch klimaat in de school, omdat leerlingen bij grensoverschrijdend gedrag niet altijd consequent worden aangesproken.

De combinatie van het gebrek aan beleidsvoerend vermogen van de school en de steeds moeilijker wordende leerlingenpopulatie leidt ertoe dat de inspectie het toezicht op deze school wil intensiveren.

In deze paragraaf is vooral ingegaan op de (zeer) zwakke scholen die (ook) knelpunten hebben op het gebied van Personeel en Organisatie. Het is met name de dubbele problematiek, waarin niet alleen de PenO-problemen een rol spelen in de slechte kwaliteit van het onderwijs, maar waarin de PenO-problemen bovendien vaak een belangrijke belemmering vormen om de kwaliteit van het onderwijs aan te pakken.

Voor de goede orde: er zijn ook voorbeelden van hoe goede scholen functioneren die tevens sterk zijn op PenO-gebied. Op *www.schoolvoorbeelden.nl* zijn er enkele te zien. Andere evidentie voor een positieve relatie is bijvoorbeeld te vinden in de evaluatie van het ontwikkelproject Opleiden in de school (Kincklaen Arriëns & Klein, 2005), waar ook blijkt dat een beter integraal personeelsbeleid samengaat met beter Opleiden in de school.

8.5 NABESCHOUWING

Geen lerarentekort. Het voorspelde, ernstige lerarentekort is het afgelopen jaar niet opgetreden. Er zijn zelfs meer scholen die een personeelsoverschot verwachten dan een tekort. Alleen in het voortgezet onderwijs worden met name bij wiskunde en de andere exacte vakken door de scholen tekorten voorzien. Als scholen een meerjarig formatiebeleid hebben, baseren ze dat meer op de verwachte ontwikkeling van de leerlingaantallen dan op het personeelsverloop.

Bevoegd en bekwaam. De afgelopen jaren is het thema 'bevoegd en bekwaam' op verschillende manier in beeld geweest. De inspectie heeft verschillende van deze projecten en ontwikkelingen onderzocht en daarover gerapporteerd. De systematische scholing om de bekwaamheden van het onderwijspersoneel op peil te houden en te verbeteren is volgens de inspectie nog nauwelijks adequaat georganiseerd. Nog niet de helft van de scholen in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs maakt gebruik van persoonlijke ontwikkelingsplannen bij functioneringsgesprekken met zittende personeelsleden. Bij het (duaal) opleiden van nog niet bevoegde en nieuwe leraren blijken met name de taakverdeling en inhoudelijke afstemming tussen de scholen en de lerarenopleidingen moeizaam te verlopen. Volgens de inspectie mankeert het nog steeds aan een breed gedragen, gemeenschappelijke visie op opleiden en begeleiding. Deze visie dient betrekking te hebben op de brede professionaliteit van de leraar, de wijze waarop zo iemand opgeleid én begeleid dient te worden, en hoe de rollen van de lerarenopleiding en de school daarbij complementair dienen te worden ingevuld.

Relatie onderwijskwaliteit en personeelsbeleid. Als laatste blijkt er een duidelijke relatie te zijn tussen de kwaliteit van het onderwijs en punten op het gebied van het personeel, de organisatie en/of het management. Zo blijkt dat op scholen waar de kwaliteit van het onderwijs onvoldoende is (met name bij de zeer zwakke scholen), er nagenoeg altijd forse knelpunten te zijn op het gebied van Personeel en Organisatie. Deze knelpunten werken vaak naar twee kanten: niet alleen zijn zij de (mede) oorzaak van de gebrekkige kwaliteit, maar ze belemmeren ook de verbeteringen.

9 Nieuwe vormen van leren

Samenvatting 210

9.1 Inleiding 212

9.2 De toetsing van de kwaliteit 213

9.3 Redenen voor het zoeken naar nieuwe vormen van leren 214
9.3.1 Aansluiting op de arbeidsmarkt 214
9.3.2 Aansluiting op het vervolgonderwijs 214
9.3.3 Motivatie van leerlingen in een veranderende omgeving 214
9.3.4 Nieuwe leerpsychologische en onderwijskundige inzichten 215
9.3.5 De innovatieagenda 215

9.4 Nieuwe vormen van leren 216
9.4.1 Onderzoek naar nieuwe vormen van leren 216
9.4.2 Nieuwe vormen van leren als integraal concept 217

9.5 De kwaliteit van integraal vernieuwende scholen 218
9.5.1 De kwaliteit van scholen met nieuwe vormen van leren als integraal concept 218
9.5.2 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 221
9.5.3 Nieuwe vormen van leren in het niet-bekostigd onderwijs 221

9.6 Nabeschouwing 223

Harry Potter

9 Nieuwe vormen van leren

SAMENVATTING

Discussie nieuwe leren. Het afgelopen jaar is de discussie rond het 'nieuwe leren' in volle hevigheid gevoerd. Voor- en tegenstanders struikelen over elkaar heen. De inspectie volgt deze discussie op de voet, omdat deze het hart van het onderwijs raakt: wat wil je kinderen en jongvolwassenen leren, hoe doe je dat en tot welke resultaten leidt het?

Modieuze term. Het 'nieuwe leren' is een modieuze term en er wordt veel onder verstaan. Onderwijs verandert voortdurend door nieuwe inzichten, veranderende doelen, moderne hulpmiddelen. Het is daarom beter te spreken van 'nieuwe vormen van (onderwijzen en) leren', die we in allerlei variaties in alle sectoren van het onderwijs tegenkomen. De overheid daagt scholen ook uit tot bijstellingen, veranderingen en vernieuwingen, hetgeen in lijn is met het beleid scholen de ruimte te geven voor het maken van eigen keuzes.

Veranderingen in onderwijs. Nieuwe vormen van leren worden bedacht en ingevoerd om een aantal redenen. In het beroepsonderwijs wordt geprobeerd met competentiegericht onderwijs in realistische praktijksituaties de aansluiting op de arbeidsmarkt te versterken. Een grotere nadruk op plannings- en studievaardigheden moet de aansluiting tussen voortgezet en hoger onderwijs verbeteren. Veranderingen in de maatschappelijke omgeving van het onderwijs, de rol van ict en nieuwe aspecten in de jeugdcultuur dwingen scholen andere wegen te zoeken om leerlingen te motiveren en uit te dagen. Bij die zoektocht naar vernieuwing van het onderwijs dringt zich bij sommigen de vraag op of de balans niet doorslaat. Pleidooien voor meer aandacht voor traditionele kennis en vaardigheden komen daaruit voort.

Kenmerken nieuwe vormen leren. Onderzoeksinstellingen als het SCO-Kohnstamm Instituut en het IVA doen literatuuronderzoek en maken gevalsbeschrijvingen van de kenmerken van nieuwe vormen van leren en de effecten daarvan. Het Nederlands Instituut voor Onderwijs en Opvoedingszaken (NIVOZ) doet onderzoek naar andere manieren van verantwoording en evaluatie in innovatieve po- en vo-scholen. Als kenmerken van nieuwe vormen van leren worden benoemd: een authentieke leeromgeving met betekenisvolle contexten, een grote mate van zelfsturing van de leerling en leren in een sociale setting. Wij voegen daar nog aan toe een veranderende relatie tussen leraar en leerling.

Deze kenmerken zijn niet steeds allemaal tegelijk en in dezelfde mate aanwezig. De inspectie ziet in scholen een grote variëteit aan onderwijsleersituaties waarin op basis van te bereiken doelen een bepaalde werkvorm en context wordt gekozen.

Deze kenmerken zijn ook niet zo nieuw als wordt gesuggereerd. Er bestaan al heel lang de zogeheten 'traditionele vernieuwingsscholen', waarin organisatorische en pedagogisch-didactische elementen herkenbaar zijn die we ook aantreffen bij nieuwe vormen van leren.

Integraal aangepast onderwijsconcept. Er zijn heel veel scholen die incidenteel, voor bepaalde vakken of om bepaalde doelen te bereiken, allerlei nieuwe vormen van leren hanteren. Er is echter ook een (kleine) groep scholen die integraal en substantieel hun onderwijsconcept verandert. De inspectie beoordeelt deze scholen binnen het gehanteerde toetsingskader op dezelfde kwaliteitskenmerken als elke andere school.

In schooljaar 2004/2005 is uit deze groep een twintigtal scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs bezocht. In algemene zin was de basiskwaliteit op vrijwel al deze scholen voldoende. Wel ziet de inspectie vaak startproblemen in de eerste periode van de invoering, een reden om een aantal van deze scholen intensiever te blijven volgen.

Ook is het van belang dat scholen die het onderwijsconcept integraal willen veranderen de invoering zorgvuldig plannen, het personeel en de leerlingen/studenten daar voortdurend bij betrekken, de effecten voor de risicoleerlingen duidelijk in beeld brengen en de resultaten consequent monitoren en evalueren.

Adviezen aan leerplichtambtenaar. Daarnaast heeft de inspectie adviezen ten behoeve van de leerplichtambtenaar gegeven over de kwaliteit van niet-bekostigde scholen met basisonderwijs en scholen met voortgezet onderwijs waarin ook integraal en consequent nieuwe vormen van leren worden toegepast. Het gaat dan om Iederwijsscholen en scholen met een daaraan verwant concept. Daarbij is alleen gekeken naar de wettelijke vereisten waaraan dit onderwijs dient te voldoen. Voor een op de vier onderzochte basisscholen en vrijwel alle scholen voor voortgezet onderwijs is een negatief advies afgegeven.

9.1 INLEIDING

Vernieuwend vormgeven van onderwijs. Veel onderwijsinstellingen denken na over en werken aan vernieuwende manieren om het onderwijs vorm te geven. Dat varieert van discussies over en visieontwikkeling op een meer actieve betrokkenheid van leerlingen en studenten bij het leerproces (activerende didactiek), invoering van actieve leervormen op kleine schaal met projectweken, kleine onderwijsexperimenten en proefprojecten, tot het integraal invoeren van een volledig nieuw onderwijsconcept, een kanteling van de organisatorische en pedagogisch-didactische uitgangspunten. Vooral in dat laatste geval wordt vaak de term het 'nieuwe leren' gebruikt. Maar ook andere termen worden gebezigd: natuurlijk leren, levensecht leren, authentiek leren, Gestaltleren, realistisch leren, competentiegericht leren, adaptief onderwijs, projectmatig onderwijs, probleemgestuurd onderwijs en zo verder.

Voorstanders. In het onderwijsveld en door onderwijsonderzoekers wordt er veel over gesproken, de media besteden er aandacht aan en ook de politiek stelt er vragen over. De discussie erover wordt vaak in termen van uitersten gevoerd. De principiële voorstanders wijzen op de noodzaak van een integrale en fundamentele vernieuwing. De schoolorganisatie moet ingrijpend veranderen, rollen van leraren en leerlingen worden anders, de leerruimten worden aangepast en een ict-rijke leeromgeving wordt ingericht. Het leren gaat in principe uit van de eigen leervragen van de leerlingen, die daar ook in hoge mate zelf voor verantwoordelijk zijn. Het gaat vooral om competenties die in relevante contexten en praktijksituaties moeten worden aangeboden (Kok, 2005).

Tegenstanders. De tegenstanders pleiten voor onderwijs waarin de samenleving duidelijk aan geeft welke kennis en vaardigheden van belang zijn. Zo wordt een krachtig pleidooi gehouden voor het invoeren van een canon in het onderwijs: algemene kennis die iedere Nederlander zou moeten hebben (Onderwijsraad, 2005). In mei 2005 is de commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon ingesteld met als taakopdracht een canon te ontwikkelen voor vier- tot achttienjarigen, volgens advies van de Onderwijsraad; De stand van educatief Nederland, januari 2005. De docent is aan zet om te bepalen hoe en in welke volgorde deze kennis- en vaardigheidselementen aan bod komen. Opleiders uit het hbo en wo oordelen kritisch over de beheersing van vakinhoudelijke kennis en vaardigheden bij instromende havo- en vwo-leerlingen (Tweede Fase Adviespunt, 2005b). Studenten in mbo en hbo klagen over het gebrek aan contacturen en de slechte kwaliteit van de begeleiding. Wetenschappers laken het gebrek aan empirische 'bewijzen' voor het veronderstelde positieve effect van deze vorm van leren (Van der Werf, 2005; Onderwijsraad, 2006b).

Zaken idealer voorstellen. Deze richtingenstrijd lijkt weinig productief, zeker als deze grotendeels gevoerd wordt zonder een empirische basis. Er is aan beide kanten een neiging om zaken idealer voor te stellen dan kan worden waargemaakt. Het debat wordt daardoor sterk gepolariseerd, terwijl in beide benaderingen zinvolle elementen zijn te vinden.

Zoeken naar een nieuwe balans. Veel onderwijsinstellingen zoeken naar een nieuwe balans tussen het aanbrengen van kennis, vaardigheden en competenties. Daarbij hoort een weloverwogen keuze

tussen kennisgerichte instructiemethodes en vrije praktijkgerichte werkvormen. Verreweg de meeste scholen kiezen daarbij niet voor een radicaal herontwerp, maar voor een geleidelijke ontwikkeling, passend bij de eigen schoolsituatie en ambities. In die zin bestaat 'het' nieuwe leren niet. Wel is er een grote variëteit te zien aan 'nieuwe vormen van (onderwijzen en) leren', daar waar deze onderwijsleersituaties zich onderscheiden van traditioneel vormgegeven onderwijs.

Goede antwoorden op problemen? In principe is de vraag aan de orde of alle scholen, al dan niet met nieuwe vormen van leren, al dan niet als integraal concept ingevoerd, de goede antwoorden geven op geconstateerde problemen als desinteresse van leerlingen met als gevolg spijbelen en in te veel gevallen voortijdig schoolverlaten, een slechte aansluiting van het onderwijs op beroep en vervolgstudie en een onvoldoende in het licht van de kenniseconomie.

9.2 DE TOETSING VAN DE KWALITEIT

Vrijheid van onderwijs. Er is een grondwettelijke vrijheid van inrichting van het onderwijs met inachtneming van de wettelijke voorschriften. Daarnaast geldt dat elke onderwijsinstelling de opdracht heeft voortdurend de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Waar het dan om gaat is of de instelling door de keuzes die zij maakt die kwaliteitsverbetering daadwerkelijk realiseert en die kwaliteit goed weet te borgen. De school zal leerdoelen moeten stellen en zich moeten verantwoorden over de resultaten onder andere door het adequaat volgen van de leerlingen in hun ontwikkeling.

Afwijken van toezichtkader. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de scholen aan de hand van een toezichtkader dat door de minister is goedgekeurd op grond van de Wet op het onderwijstoezicht. Als een school wenst af te wijken van de normen die impliciet of expliciet in dat kader zijn gesteld, dan dient de school zich daarover te verantwoorden.

Voor deze toetsing van de kwaliteit wordt mede naar de pedagogisch-didactische vormgeving van het onderwijs gekeken. Deze observaties worden betrokken in het oordeel over de kwaliteit omdat daaraan aspecten van de kwaliteit zijn af te meten en mogelijke risico's zijn te identificeren.

Door de kwaliteitsoordelen over en klinische blik op de scholen die hun onderwijs substantieel anders inrichten kan de inspectie bijdragen aan 'evidence' over de positieve dan wel negatieve effecten van deze veranderingen en kan de ervaringsbasis over de veranderingen worden verbreed.

Invoeringsproblemen risico bij 'nieuwe leren'

Intensiever toezicht op aantal scholen

9.3 REDENEN VOOR HET ZOEKEN NAAR NIEUWE VORMEN VAN LEREN

Dat scholen en onderwijsinstellingen zoeken naar nieuwe leerarrangementen heeft een aantal redenen. Deze passeren hier kort de revue.

9.3.1 *Aansluiting op de arbeidsmarkt*

Ontwikkelen competenties centraal. Voor het beroepsonderwijs geldt in sterke mate dat het moet aansluiten op de arbeidsmarkt. Men streeft daarbij naar een doorlopende leerlijn binnen de beroepsonderwijskolom: vmbo, mbo en eventueel hbo. Centraal hierbij staat het ontwikkelen van competenties: 'het vermogen om in een specifieke beroepssituatie en context een adequate prestatie te kunnen leveren' (zie ook: SER, 2002). Om deze te ontwikkelen zijn didactische concepten nodig waarin realistische praktijksituaties startpunt zijn en stages en werkervaringsleren een wezenlijk en noodzakelijk onderdeel van de opleiding vormen. De werkplekkenstructuur zoals die op veel plaatsen in het vmbo is ingevoerd, is hier een sprekend voorbeeld van. De genoemde concepten zijn niet nieuw. Het nieuwe element is de mate waarin ze uitgangspunt voor het onderwijs vormen en dat onderwijs bepalen.

9.3.2 *Aansluiting op het vervolgonderwijs*

Gebrek aan algemene vaardigheden. Als tweede reden ziet de inspectie de behoefte om de aansluiting in het algemeen tussen de verschillende onderwijstypen te verbeteren. In het voortgezet onderwijs gaat het om de aansluiting van het havo op het hbo en van het vwo op het wo. In de analyse van vóór de invoering van de nieuwe tweede fase kwam onder andere naar voren dat het leerlingen ontbrak aan algemene plannings- en samenwerkingsvaardigheden, dat ze te weinig zelfstandig waren bij het studeren en dat ze te weinig zicht hadden op de manier waarop ze het beste leerden. Daarom zijn juist dit soort vaardigheden in de examenprogramma's opgenomen. Een manier om daaraan op een school te werken is bekend geworden onder de term het 'studiehuis'. Daarin wordt meer eigen verantwoordelijkheid aan leerlingen gegeven voor planning en zelfwerkzaamheid, los van de verplichte leerstof die in de examenprogramma's van de verschillende vakken nog steeds in volle omvang is opgenomen.

9.3.3 *Motivatie van leerlingen in een veranderende omgeving*

Communicatiemiddelen spelen dominante rol. Een derde reden voor het zoeken naar nieuwe vormen van leren is de veranderende maatschappelijke omgeving van de leerlingen. Er is sprake van een veranderende jeugdcultuur waarin nieuwe communicatiemiddelen een dominante rol spelen. Het informele leren buiten de school heeft daardoor een andere gedaante gekregen en leraren zijn op zoek gegaan naar werkvormen die beter aansluiten bij die veranderende omgeving. Ook de intrede van ict als hulpmiddel voor onderwijs speelt een rol.

Vervelende lessen. Uit de laatste scholierenmonitor (Van der Vegt, Den Blanken & Hoogeveen, 2005) blijkt dat 27 procent van de leerlingen in het voortgezet onderwijs (klassen 1, 3 en 5) de meeste lessen vervelend tot zeer vervelend vindt. Daar is 41 procent het mee oneens en 32 procent heeft er

geen mening over. In het ergste geval leidt deze desinteresse voor school tot voortijdig de school verlaten, met alle vervelende gevolgen van dien voor de leerling en zijn omgeving.

Handelingsverlegenheid leraren. De veranderende omgeving en deze onvrede met de lessen worden natuurlijk opgemerkt door de leraren, hetgeen vervolgens tot een zekere handelingsverlegenheid leidt. Zij proberen de motivatie te verhogen door de lessen aantrekkelijker en eigentijdser te maken, de leerstof meer in praktijkgerichte en levensechte contexten te plaatsen en ook door jongeren meer eigen keuzemogelijkheden te geven en meer eigen verantwoordelijkheid voor het leerproces. Scholen geven ook aan dat zij met nieuwe vormen van leren proberen de voortijdige uitval te reduceren.

Een ander aspect van die veranderende omgeving is ook de toenemende individualisering. Vooral in het basisonderwijs geven scholen expliciet aan dat ze meer maatwerk willen bieden aan leerlingen en meer willen aansluiten bij hun individuele ontwikkeling en leerstijl. Algemeen probeert men manieren te vinden om het beste uit elke leerling te halen, bijvoorbeeld talenten ontwikkelen, en iedere leerling zo hoog mogelijk op te leiden. Speciale programma's in het voortgezet onderwijs worden ontwikkeld voor hoogbegaafde leerlingen, voor specifieke doelgroepen als bèta's, artistiek begaafden en in de sport excellerende jongeren.

9.3.4 *Nieuwe leerpsychologische en onderwijskundige inzichten*

Aansluiten bij aanwezige kennis. Nieuwe vormen van leren worden mede geïnspireerd door onderwijskundige en leerpsychologische inzichten. Elementen van theorieën uit de gehele twintigste eeuw zijn erin te herkennen. Zo noemt Kok (2003) onder meer het behaviorisme, de cognitieve ontwikkelingstheorie van Piaget, de sociale cognitietheorie van Vygotsky, de benadering van de meervoudige intelligentie (Gardner, 2002) en het sociaal constructivisme. Op dat laatste is grotendeels het concept van het 'leren leren' gebaseerd (Phillips, 1995). In deze benadering wordt een leerling beschouwd als iemand die 'actief kennis en inzicht construeert in interactie met zijn of haar omgeving' (Onderwijsraad, 2003). Tijdens het leerproces wordt nieuwe informatie die functioneel is binnen de heersende cultuur of een specifieke context aan de orde gesteld. Deze informatie wordt door de lerende ingepast in de bestaande cognitieve structuur. Doordat de kennis en vaardigheden betekenisvol zijn en aansluiten bij de aanwezige kennis en vaardigheden, raken leerlingen meer betrokken en gemotiveerd en wordt het effect van het leren vergroot.

9.3.5 *De innovatieagenda*

Vraag naar innovatie. Scholen willen ook vernieuwen omdat de samenleving en overheid hierom vraagt. In de verschillende Koersplannen voor po, vo en bve staat het begrip innovatie dan ook centraal. De essentie van innovatie is de vernieuwing van producten, diensten, processen of organisatievormen. Ook onderwijskundige innovaties kunnen zich afspelen op al die terreinen. Het klimaat voor het invoeren van onderwijskundige vernieuwingen is dan ook gunstig. Voor innovatieve scholen zijn er mogelijkheden voor projectgelden. De formuleringen van kerndoelen in het basisonderwijs en voor de onderbouw van het vo zijn ruim gekozen. Scholen worden tot op zekere hoogte vrijgelaten om zelf in te vullen welke kennis bij bepaalde eindtermen onder te brengen is en in welke volgorde.

9.4 NIEUWE VORMEN VAN LEREN

9.4.1 *Onderzoek naar nieuwe vormen van leren*

Nieuwe leerarrangementen. Om de hiervoor genoemde redenen zoeken onderwijsinstellingen naar 'nieuwe vormen van leren'. Naar kenmerken en effecten van dit soort nieuwe leerarrangementen wordt elders onderzoek gedaan en gepubliceerd. Zo wordt in opdracht van de Commissie Beleidsgericht Onderzoek voor het Primair Onderwijs door het SCO-Kohnstamm Instituut gewerkt aan een definitiestudie en een nadere inventarisatie in het basisonderwijs (Blok, Oostdam & Peets- ma, 2006). In opdracht van Schoolmanagers_VO is bij het IVA een soortgelijke studie uitgezet over het nieuwe leren in het voortgezet onderwijs (Teurlings, Van Wolput & Vermeulen, 2006). In beide studies komt men tot een aantal karakteristieke kenmerken die overigens niet allemaal tegelijk aan de orde hoeven te zijn:

- De leeromgeving is authentiek, de context van het leren is betekenisvol.
- Er is een grote mate van zelfsturing van de leerling in een activerende leeromgeving, waarbij de leerling ook de eigen vorderingen kan en mag beoordelen en reflecteert op zijn leerproces.
- Het leren gebeurt veelal in sociale settings.
- Ict is een belangrijk hulpmiddel voor het creëren van deze kenmerken.

Kader verantwoording en evaluatie onderwijs. Het Nederlands Instituut voor Onderwijs en Opvoedingszaken (Nivoz) voert een projectopdracht uit met achttien po-scholen en achttien vo-scholen voor de ontwikkeling van een kader voor verantwoording en evaluatie van het onderwijs. In deze scholen wordt gewerkt aan innovatieve initiatieven zoals het ontwikkelen van een kerncurriculum, het werken in kernteams van docenten, werkplekkenstructuur, gebruikmaken van ict en invoering van portfolio's.

Portretten nieuwe vormen van leren. In het project 'Nieuwe vormen van leren en ict' heeft de inspectie zelf ruim dertig portretten gemaakt van situaties waarin sprake is van een andere, vernieuwende vorm van leren. In deze portretten wordt het vernieuwende karakter van de nieuwe leervormen langs drie dimensies geduid: de context van het leren, de verantwoordelijkheid voor het leren en de pedagogische relatie tussen leraar en leerling. Deze laatste dimensie brengt nadrukkelijk in beeld de belangrijke maar ook veranderende rol van de leraar in dit vernieuwende onderwijs, zoals die ook door Stevens wordt weergegeven (Stevens e.a., 2004). Een uitgebreide beschrijving van deze dimensies en de bijbehorende portretten zijn te vinden in de publicatie 'Nieuwe vormen van leren en ict' van de inspectie, te verschijnen april 2006.

Studiehuis. Uit al dit onderzoek wordt duidelijk dat nieuwe vormen van leren op allerlei plaatsen en voor allerlei doeleinden worden toegepast. In de meeste gevallen gaat het om specifieke situaties waarin het onderwijsdoel naar het inzicht van de leraar of de school het meest gebaat is bij een wat andere aanpak dan de traditionele klassikale benadering. Een voorbeeld daarvan is ook het eerder genoemde studiehuis. Op veel scholen is de verplichting om te werken aan plannings- en studievaardigheden van leerlingen 'vertaald' in momenten waarop de leerlingen zelf verantwoordelijk zijn voor het leren. Op sommige scholen gebeurt dat marginaal en incidenteel, op andere wat meer structureel. Maar bijna nergens is er in

het studiehuis sprake van volledige zelfsturing en van leren in door de school bedachte authentieke contexten, omdat de examenvoorschriften dat nauwelijks mogelijk maken. De kritiek op 'het studiehuis' blijkt zich in de praktijk dan ook vaker te richten op het curriculum in de Tweede Fase dan op de didactische vormgeving. Er zou door versnippering van vakken te weinig diepgaande kennis worden opgedaan.

9.4.2 *Nieuwe vormen van leren als integraal concept*

Naast deze variëteit aan leerarrangementen die in meer of mindere mate een of meer van bovengenoemde kenmerken hebben en die we in allerlei scholen tegenkomen, zijn er ook scholen die een schoolconcept hanteren waarin vormen van leren met de bovengenoemde kenmerken een integraal uitgangspunt vormen.

Traditionele vernieuwingsscholen. Van oudsher zijn er de zogeheten 'traditionele vernieuwingsscholen'. De Vrije school, de Montessorischool, Jenaplan-, Dalton- en Freinetschool hebben gemeenschappelijke wortels in pedagogische opvattingen uit de 'reformpedagogiek'. Sommige van deze concepten hebben elementen die sterk verwant zijn aan bovengenoemde kenmerken: zelfstandigheid van leerlingen, eigen keuzes, een andere pedagogische relatie tussen leraar en leerling. Deze scholen hebben een bestendigde onderwijspraktijk en in een aantal gevallen ook een uitgewerkte theorie waaraan men de onderwijskundige en pedagogische inzichten ontleent.

Uit de bestandsopname van de inspectie in de periode 1998/2002 (Inspectie van het Onderwijs, 2004b) is gebleken dat op deze scholen in het basisonderwijs de didactische aanpak van het onderwijs méér activerend is dan op de gemiddelde basisschool. Daar staat tegenover dat scholen die werken met een open leerstofaanbod meer moeite hebben te verantwoorden dat dit aanbod voldoet aan de wettelijke eisen voor de kerndoelen. De doorgaande lijn in het aanbod laat met name op de Vrije scholen voor wat betreft de aansluiting van het onderwijs in de kleutergroepen op het onderwijs in de hogere leerjaren, te wensen over.

Integrale aanpak vernieuwingen. De afgelopen jaren is een geheel nieuwe groep scholen ontstaan: scholen die substantieel en integraal nieuwe vormen van leren als onderwijskundig uitgangspunt nemen. Die integrale aanpak uit zich dan in de in het schoolplan verwoorde visie van de school, en in de uitwerking in wezenlijke organisatorische en functionele aanpassingen en een andere inrichting van het gebouw. De inspectie heeft deze scholen in kaart gebracht en schat, omdat de grenzen niet scherp te trekken zijn, dat ruim vijftig basisscholen en bijna zestig scholen voor voortgezet onderwijs of onderdelen daarvan in het lopende schooljaar 2005/2006 volgens een vernieuwend concept onderwijs verzorgen.

Iederwijsscholen en verwante concepten.
Een groep scholen met een veel radicalere onderwijsvernieuwing is te vinden in het niet-bekostigde basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Het gaat hierbij om Iederwijsscholen en scholen met daaraan verwante concepten. Bij deze scholen is intrinsieke motivatie het uitgangspunt voor het ontwikkelingsproces van het kind. Een kind moet zich vrij van druk en controle voelen en emotioneel vrij zijn. Het moet zelf de eigen competentie vaststellen en op basis daarvan activiteiten kunnen ontplooien. Leerlingen van de hele school zitten bij elkaar in één groep, in één leefgemeenschap met begeleiders en leraren.

Deze laatste groep scholen betreft ongeveer de helft van de 34 scholen voor niet-bekostigd onderwijs. Als scholen met zowel primair als voortgezet onderwijs dubbel worden geteld, gaat het in totaal om 58 'scholen'. Onderzoeksbureau Regioplan (Van der Wel & Van der Ploeg, 2005) omschrijft deze deelgroep als 'scholen op zoek naar pedagogische vrijheid' en becijfert dat in het particuliere onderwijs ongeveer veertig procent van alle 921 leerlingen (begin schooljaar 2005/2006) op dit type scholen zit. De andere particuliere scholen verzorgen onderwijs vanuit een andere opvatting. Dat zijn scholen op levensbeschouwelijke grondslag, 'onderwijs-op-maatscholen' voor kinderen met leerproblemen en '2-in-1-scholen' die naast een breder aanbod, twee leerjaren in één schooljaar aanbieden.

9.5 DE KWALITEIT VAN INTEGRAAL VERNIEUWENDE SCHOLEN

9.5.1 *De kwaliteit van scholen met nieuwe vormen van leren als integraal concept*

Periodiek kwaliteitsonderzoek. In het schooljaar 2004/2005 is een twintigtal scholen met nieuwe vormen van leren bezocht voor een (normaal) periodiek kwaliteitsonderzoek (dertien in het basisonderwijs en zeven in het voortgezet onderwijs). Van deze scholen is de beoordeling door de inspectie vastgesteld. Voor vergelijkende analyses is dit aantal te klein ten opzichte van het totaal van de scholen. Bovendien gaat het ook binnen deze kleine groep om scholen met diverse concepten, waardoor eenduidige conclusies moeilijk te trekken zijn. De inspectie beperkt zich in dit verslag daarom tot een meer kwalitatieve beschrijving van de verschillende aspecten waarop de betrokken scholen zijn beoordeeld. Omdat de groep scholen waar het om gaat inmiddels groter is geworden, is het mogelijk in het volgende verslagjaar met een uitgebreidere analyse te komen.

Opbrengsten, leerstofaanbod en leertijd.
De opbrengsten van het onderwijs aan het einde van de schoolloopbaan zijn in de meeste gevallen nog niet te meten, omdat de scholen nog maar kort met het nieuwe concept bezig zijn.

Het leerstofaanbod wordt tot op zekere hoogte ook door de leerlingen zelf bepaald. Dit ontslaat de school niet van de plicht om het onderwijs te laten voldoen aan de wettelijke inhoudelijke eisen. Scholen waarin integraal een nieuw concept nog maar kortgeleden is ingevoerd, hebben soms moeite aan te tonen dat het onderwijs voldoet aan deze eisen. Op scholen die al langer bezig zijn, waren matrices ontwikkeld die de inhoud van de zogeheten prestaties die leerlingen moeten verrichten en het begeleidend onderwijs koppelen aan de kerndoelen.

In de onderzochte scholen heeft men vaak het traditionele vakkenrooster verlaten. Het onderwijs is georganiseerd in langere eenheden, soms een heel dagdeel, waarin de leerlingen aan hun opdrachten werken of de workshops volgen. De leertijd is daarom minder gevoelig voor lesuitval door absentie van een leraar. Voor de beoordeling van het efficiënte gebruik van de leertijd gaat de inspectie af op de dagelijkse registratie van de werkhouding van de leerling door de begeleiders. In ongeveer de helft van de situaties kwam de inspectie tot het oordeel dat de leertijd niet efficiënt werd benut. Een optimale benutting van de leertijd met inbegrip van het contact leraar leerling blijft dus een belangrijk punt van aandacht.

Het onderwijsleerproces. Het pedagogisch en didactisch handelen van de leraren beoordelen wij in alle gevallen als voldoende. Pedagogisch gezien gaan leerlingen en leraren op een positieve manier en met respect met elkaar om. Op scholen die pas kortgeleden een nieuw concept hebben ingevoerd, staat deze relatie soms onder druk, daar waar het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de werksfeer naar de leerlingen een van de nieuwe elementen in het onderwijsleerproces is.

Ten aanzien van de didactische setting treft de inspectie op de onderzochte scholen regelmatig nieuw ingerichte leercentra aan, waar veel computers en andere leermiddelen aanwezig zijn, waar leerlingen alleen of in groepen kunnen werken. De geformuleerde leeropdrachten of te leveren 'prestaties' laten in kwaliteit nogal eens te wensen over. Ze zijn vaak door leraren zelf opgesteld en zijn soms onduidelijk wat betreft hun doelstelling en de eisen voor het eindproduct, ze geven onvoldoende handvatten voor een gestructureerd en resultaatgericht leerproces.

Verder wordt gekeken of de begeleiding van de leerlingen verankerd is in het leerproces, bijvoorbeeld via gesprekken op vastgestelde momenten naar aanleiding van het logboek of portfolio. In die begeleidings- en ondersteuningsvaardigheden schieten veel leraren nog te kort. Te vaak treft de inspectie een afwachtende houding bij de begeleidende leraren aan: zij wachten op vragen van leerlingen of stellen aan leerlingen de weinig gerichte begeleidingsvraag: 'Lukt het?'. Ook spreken leraren leerlingen te weinig aan op de noodzakelijke zelfreflectie op hun leerhouding en leerprestaties.

Leer- en ontwikkelingslijnen. Steeds meer scholen hebben leer- en ontwikkelingslijnen beschreven, waarmee zij die vorderingen in beeld brengen. Op dit punt zullen de ontwikkelingen echter nog verder moeten gaan om tot inzichtelijke overzichten van de leervorderingen te komen.

Op de plaatsen waar de implementatie van de nieuwe vormen van leren in de school of afdeling al verder gevorderd is, zijn leerlingen meestal actiever bezig met leren en wordt meer recht aan de verschillende leerbehoeften van leerlingen gedaan dan in meer traditionele onderwijsleersituaties. Of alle leerlingen hier in gelijke mate van profiteren, zal nader onderzoek moeten uitwijzen.

Leerlingenzorg en leervorderingen. Specifieke begeleiding van leerlingen moet erop gericht zijn om vertraagde ontwikkeling of emotionele problematiek snel op te sporen en adequaat hulp te bieden. Sommige van de onderzochte scholen hebben het aantal begeleiders op een leerlingengroep uitgebreid, hetgeen een positieve uitwerking op de kwaliteit van de begeleiding heeft. Het is de vraag of deze uitbreiding een permanent karakter zal krijgen, omdat het aanstellen van de extra begeleiders vaak op basis van incidentele projectgelden plaatsvindt.

Toetsing van vordering. De toetsing van de vorderingen in deze scholen verloopt anders dan in het traditionele onderwijs. Men kan immers niet terugvallen op de toetsen die met het gebruik van een bepaalde commerciële lesmethode verbonden zijn. Bij het nieuwe leren beoordelen een of meer leraren de prestaties van leerlingen op door de opstellers ervan zelfbedachte beoordelingscriteria.

De kwaliteit van die toetsing is naar onze waarneming meestal niet geborgd. Er bestaan in de regel te weinig procedurele afspraken over intersubjectieve beoordeling, over beoordeling van 'het niveau' van de prestatie en over de weergave van de uitkomst van de beoordeling (in cijfers of woorden). Deze situatie is riskant, zowel wat betreft de vaststelling welke leerlingen tot de risicoleerlingen

moeten worden gerekend, als bij de overgang en determinatie van leerlingen en in situaties waarin het schoolexamen een rol speelt.

Nieuw leerlingvolgsysteem. Nieuwe vormen van leren vereisen ook nieuwe instrumenten om de ontwikkeling van leerlingen vast te leggen en te volgen. Slechts sporadisch zien we een dergelijk goed werkend (eventueel digitaal) leerlingvolgsysteem. Dit bemoeilijkt de leerlingenzorg, zeker als het gaat om leerlingen met leerproblemen. Ontwikkeling en het gebruiken van een adequaat leerlingvolgsysteem geldt daarom als een eerste vereiste om nieuwe vormen van leren te ondersteunen.

Schoolklimaat. In het algemeen leidt de invoering van nieuwe vormen van leren op een school of afdeling tot een ander, maar niet minder goed schoolklimaat. Zowel leerlingen, leraren als ouders voelen zich vaak meer betrokken bij het schoolgebeuren dan in de scholen met het traditionele leren. De nieuwe inrichting van het leerproces eist ook nieuwe regels, maar zowel leerlingen als leraren raken hier snel aan gewend. Net als in het klassikale systeem, dient men die regels natuurlijk consequent te handhaven. Alleen in situaties waarin de nieuwe vormen van leren zonder veel voorbereidingstijd en gezamenlijk overleg waren geïntroduceerd, was het schoolklimaat voor de leerlingen onvoldoende motiverend. Op ongeveer 20 procent van de scholen met nieuwe vormen van leren als integraal concept waren deze startproblemen na enkele maanden nog niet opgelost.

Het vervolg van het toezicht. Concluderend kunnen we stellen dat – afgaande op de kleine groep beoordeelde scholen – de introductie van nieuwe vormen van leren als integraal concept op basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs in de eerste fase nogal eens tot invoeringsproblemen heeft geleid die negatieve gevolgen hadden voor de kwaliteit van het onderwijs. Zo kwam het leerstofaanbod en ook het schoolklimaat in veel gevallen onder druk te staan. Na enkele maanden tot een jaar waren op de meeste scholen deze invoeringsproblemen opgelost. Wel blijven bepaalde kwaliteitsaspecten kwetsbaar: de pedagogisch-didactische relatie tussen leraar en leerlingen in de sfeer van begeleidingsvaardigheden en de hulp aan risicoleerlingen, de relatie tussen het aanbod en de dekking van de kerndoelen en de borging van de kwaliteit van toetsing en de beoordeling daarvan. Op twee van de dertien bezochte basisscholen wordt de kwaliteit over twee jaar opnieuw beoordeeld, vooral in verband met het ontbreken van gegevens over de opbrengsten. Bij twee van de zeven scholen voor voortgezet onderwijs zal de ontwikkeling regelmatig worden gevolgd; bij twee andere zal de inspectie na twee jaar terugkomen vanwege een onvoldoende kwaliteitsprofiel.

Omgevingsanalyse van de school. De inspectie constateert dat een integrale invoering van nieuwe vormen van leren een nieuwe organisatie, nieuwe onderwijsconcepten en nieuwe rollen voor leraren en leerlingen begint met een goede omgevingsanalyse van de school. Is de beoogde verandering haalbaar als de leerlingenpopulatie, het team docenten en de groep ouders in ogenschouw worden genomen? Hoe is het gesteld met de veranderingsweerstand en de verandercapaciteit van de betrokken medewerkers, is er draagvlak voor de gekozen verandering, zijn er voldoende 'change agents' te mobiliseren in de school. Vervolgens vraagt de invoering om een zorgvuldige planning en aanpak. Veel commentaar op situaties waarin bestaande scholen de kanteling in één keer maken komt naar onze waarneming voort uit het onvoldoende faseren van de veranderingen, het onvoldoende scholen en betrekken van leraren en

studenten bij de vernieuwing en een gebrek aan een adequate monitoring van de voortgang van het proces. Die situatie ligt soms anders als het om een nieuw opgerichte school of een aparte vestiging van een bestaande school gaat. Dan kan een meer gericht personeelsbeleid worden gevoerd en kunnen organisatorische veranderingen makkelijker worden doorgevoerd.

9.5.2 *Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie*

Experimentele opleidingen. In de sector beroepsonderwijs en volwasseneneducatie kijkt de inspectie speciaal naar nieuwe vormen van onderwijs bij de zogenaamde experimentele opleidingen. Met OCW en de Procesmanagements Herontwerp Kwalificatiestructuur onder de Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs is afgesproken dat de inspectie in haar reguliere onderzoeken een kwart van deze experimentele opleidingen in het onderzoek betrekt. De vernieuwende leersituaties zelf worden in beginsel beoordeeld met het reguliere waarderingskader. Ook in het verleden zijn daarmee vernieuwingen in het onderwijs adequaat beoordeeld. Dat oordeel betreft vooral of de opleiding functioneel is voor het bereiken van de gestelde doelen.

Zorgvuldigheid van invoeringstraject. Omdat hier sprake is van een vrij grote vernieuwingsoperatie, let de inspectie in het bijzonder op de randvoorwaarden van het proces. Daarbij gaat het om de zorgvuldigheid van het invoeringstraject. Speciaal wordt gelet op de waarborgen voor de deelnemers indien de experimentele opleiding onverhoopt zou worden beëindigd. Zij moeten dan in staat zijn in een verwante opleiding hun diploma zonder vertraging te halen.

Onvoldoende kwaliteit. Net als bij de overige opleidingen kan de inspectie tot de conclusie komen dat het onderwijs in een experimentele opleiding van onvoldoende kwaliteit is. In het afgelopen jaar is dat bij deze opleidingen relatief iets vaker voorgekomen dan bij de overige. In dat geval volgt de gebruikelijke procedure, waarbij de verbeteringen die in de opleidingen moeten worden aangebracht, intensiever worden gevolgd.

9.5.3 *Nieuwe vormen van leren in het niet-bekostigd onderwijs*

School in de zin van de Leerplichtwet. In de Leerplichtwet is bepaald dat een leerplichtige leerling onderwijs mag volgen aan een niet-bekostigde school indien deze school een dagschool is en qua inrichting en bevoegdheden van leraren overeenkomt met een uit de openbare kas bekostigde school. Het is aan burgemeester en wethouders van een gemeente om te besluiten of hiervan sprake is. Dat besluit wordt voorbereid door de leerplichtambtenaar.

Bij de aanmerking van een particulier initiatief als 'school in de zin van de leerplichtwet' vraagt de leerplichtambtenaar de inspectie doorgaans om een advies. De inspectie doet vervolgens onderzoek aan de hand van onderzoeksvragen die zijn afgeleid van de huidige wet- en regelgeving. Dergelijk onderzoek richt zich dus uitsluitend op de minimale eisen waaraan een niet -bekostigde onderwijsinstelling op grond van wet- en regelgeving dient te voldoen.

In november 2005 is door de minister van OCW aan de Tweede Kamer verslag uitgebracht van de resultaten van dit onderzoek (OCW, 2005g). Het ging in totaal om 58 adviezen voor 34 scholen, waarvan twintig scholen die gestart zijn als Ieder-

wijsschool. Voor een aantal scholen werden meerdere adviezen uitgebracht, omdat ze zowel basisonderwijs als voortgezet onderwijs geven of omdat ze na verandering van het onderwijsconcept opnieuw onderzocht zijn. In het kader van dit hoofdstuk gaat het binnen deze groep om die scholen die een sterk vernieuwend onderwijsconcept hanteren: op dat moment ongeveer tien scholen met basisonderwijs en voortgezet onderwijs en zeven scholen met alleen basisonderwijs.

Het niet-bekostigd basisonderwijs. In het niet-bekostigde basisonderwijs heeft de inspectie beoordeeld of het onderwijsaanbod voldoende grondslag legt voor het volgen van aansluitend voortgezet onderwijs, of de uitgangspunten van het onderwijs in overeenstemming zijn met de wettelijke uitgangs punten: ononderbroken ontwikkeling, brede vorming en voorbereiding op de multiculturele samenleving, en of de school voldoende rekening houdt met leerlingen die extra zorg behoeven.

Voor ongeveer drie op de vier niet-bekostigde scholen met een sterk onderwijsvernieuwend concept is positief geadviseerd. Dat houdt in dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de leerlingen leren lezen, schrijven en rekenen tot op een niveau waarmee zij in het voortgezet onderwijs uit de voeten kunnen. Deze scholen kunnen in voldoende mate aantonen dat leerlingen op relevante ontwikkelingsterreinen voortgang boeken. Het betreft hier onder meer Iederwijsscholen die een vorm van voortgangsregistratie hebben ingevoerd of die het Iederwijsconcept hebben verlaten.

Bij één op de vier scholen gaf de inspectie een negatief advies. Deze scholen geven het onderwijs vorm zonder dat voor derden enigszins inzichtelijk is hoe de keuzen van de leerlingen zich verhouden tot belangrijke basisvaardigheden als (het leren) lezen, schrijven en rekenen. De inspectie constateert dat de kinderen/studenten niet of nauwelijks voor gerichte activiteiten kiezen op het gebied van Nederlandse taal en rekenen en wiskunde. Kinderen blijken de beschikbare leertijd vooral te besteden aan spel en vrijetijdsactiviteiten.

Het niet-bekostigd voortgezet onderwijs. Bij een advies over het niet-bekostigd voortgezet onderwijs onderzoekt de inspectie onder meer of de leerling onderwijs krijgt dat gericht is op algemene voorbereiding op de maatschappij en de multiculturele samenleving, en op persoonlijke vorming die vergelijkbaar is met de basisvorming. Ook wordt beoordeeld of voor elke leerling is vastgesteld welk diploma of welke kwalificatie bereikbaar is en of het bijbehorende onderwijs wordt aangeboden.

Slechts bij een van de onderzochte niet-bekostigde scholen met leerlingen die voortgezet onderwijs volgen volgens een sterk vernieuwend concept bracht de inspectie een positief advies uit. Dit advies werd overigens begrensd. Het richtte zich op de leerlingen die op dat moment het voortgezet onderwijs op deze school volgden en op het schooljaar 2005/2006.

Dit betekent dat in alle andere gevallen dit voortgezet onderwijs vorm krijgt zonder dat voor derden enigszins inzichtelijk is hoe de keuzen van de leerlingen zich verhouden tot vereiste vakken, wat de vorderingen van de leerlingen zijn, hoe de leerlingen zich voorbereiden of worden voorbereid op een staatsexamen of kwalificatie.

Uit het feit dat de inspectie zo vaak negatief heeft geadviseerd, is de conclusie gerechtvaardigd dat er op dit moment binnen de huidige wet- en regelgeving geen bestaansrecht is voor dit type scholen voor voortgezet onderwijs.

Bij een negatief advies kan van leerplichtambtenaren worden verwacht dat zij de ouders/verzorgers erop wijzen dat de inschrijving van hun kind(eren) op de betreffende school niet kan worden beschouwd als een inschrijving op een school in de zin van de Leerplichtwet en dat zij verplicht zijn voor hun kind(eren) een andere school te zoeken. Indien ouders hiertoe niet bereid zijn, kan van de leerplichtambtenaren worden verwacht dat zij een proces-verbaal aan de Officier van Justitie zenden.

9.6 NABESCHOUWING

Antwoorden op uitdagingen. Het onderwijs probeert op allerlei manieren en op allerlei niveaus antwoorden te vinden op uitdagingen waarmee het geconfronteerd wordt. Allereerst liggen uitdagingen op het terrein van de veranderingen in de jeugdcultuur en in de opmars van digitale middelen waardoor oude concepten van onderwijzen en leren in toenemende mate minder effectief lijken en in ieder geval minder motiverend. Leerlingen en studenten oefenen een toenemende druk uit op hun docenten om hen meer serieus te nemen in hun eigen leervragen. Ook de overheid en vele maatschappelijke instellingen oefenen druk uit op het onderwijs om de doorlopende leerlijnen en de aansluiting op de arbeidsmarkt te verbeteren, om leerlingen op te leiden voor een leven lang leren en om beter aan te sluiten op de eigen belevingswereld van leerlingen door betekenisvolle contexten voor het onderwijs te creëren. Scholen en leraren reageren daarop door nieuwe vormen van leren te introduceren waarin de praktijkcontext meer centraal staat (hetgeen vooral in het beroepsonderwijs speelt), de leerling meer eigen verantwoordelijkheid krijgt toebedeeld (hetgeen vooral op havo/vwo en het hoger onderwijs aan de orde is) en de leraar een meer begeleidende rol speelt.

Doorslaan van de balans. Als reactie hier weer op leveren anderen kritiek op het doorslaan van de balans: er zou te weinig nadruk op kennis worden gelegd en de vakinhoudelijke vaardigheden zouden in het gedrang komen. Wetenschappers beargumenteren dat de nieuwe vormen van leren onvoldoende effectief zijn en te weinig rendement opleveren. Men vreest vooral voor de kansen van risicoleerlingen.

In belang van leerlingen. De inspectie vindt het van belang dat er op basis van wederzijds vertrouwen naar de verschillende elementen in de discussie over nieuwe vormen van leren wordt gekeken. Enerzijds zijn de motieven van scholen en leraren om het onderwijs aantrekkelijker en eigentijdser te maken, om beter aan te sluiten bij arbeidsmarkt en vervolgonderwijs en om nieuwe inzichten vanuit de leerpsychologie toe te passen, zeer te waarderen. Anderzijds moeten scholen bij het zoeken van oplossingen voor deze uitdagingen wel het belang van alle leerlingen in

het oog houden, moeten ze aansluiten bij de deskundigheid en verandercapaciteit van de leraren en moeten de effecten zorgvuldig gemonitord en geëvalueerd worden.

Enerzijds moet er dus ruimte zijn om vernieuwingen door te voeren en anderzijds moeten onverantwoorde risico's worden vermeden.

Inspectie beoordelaar en bewaker. De inspectie zal zich in deze zoektocht naar de optimale balans vooral opstellen als bewaker van datgene wat de overheid aan de scholen voorschrijft en als beoordelaar van de effecten van de vernieuwingsactiviteiten en de behaalde resultaten. Dit doet zij vanuit haar waarborgfunctie voor leerlingen en samenleving. Alle scholen moeten zich helder verantwoorden over hun doelen, hun kwaliteit en de borging daarvan, naar de eigen omgeving en naar de inspectie. Scholen die radicaal het roer omgooien voor wat betreft organisatie en inrichting van de leerprocessen, zullen deze verantwoording vanaf het begin veel aandacht moeten geven.

Adequaat en proportioneel beoordelen. De inspectie zal in samenspraak met het veld handreikingen ontwikkelen om het onderwijs in vernieuwende scholen adequaat en proportioneel te kunnen beoordelen.

In het kader van de stimulerende rol van de inspectie zullen innovatieve onderwijspraktijken in beeld worden gebracht.

Zorgleerlingen. Ten slotte zal de inspectie voor bepaalde groepen leerlingen (met name risicoleerlingen die veel zorg nodig hebben, zwakkere leerlingen en hoogbegaafde leerlingen) nader onderzoeken welke effecten de doorgevoerde vernieuwingen hebben op hun leerresultaten en op eventuele uitval.

10 Doorlopende leerlijnen in het onderwijs

Samenvatting 230

10.1 Inleiding 231

10.2 De doorlopende lijn van primair naar voortgezet onderwijs 232
10.2.1 Inleiding 232
10.2.2 Toelatingsvoorwaarden 232
10.2.3 Doorlopende lijn in de zorg 236
10.2.4 Beschouwing 238

10.3 De beroepskolom 240
10.3.1 Inleiding 240
10.3.2 Veel activiteiten gericht op verbetering van de doorstroom 240
10.3.3 Een gevarieerd beeld 241
10.3.4 De overgang vmbo-mbo 242
10.3.5 De overgang mbo-hbo 245
10.3.6 Aspecten die in de gehele beroepskolom een rol spelen 247
10.3.7 Is kwalificatiewinst behaald? 247

10.4 Nabeschouwing 248

10 Doorlopende leerlijnen in het onderwijs

SAMENVATTING

Waar overgangen binnen het onderwijsstelsel niet soepel verlopen, bestaat het risico van voortijdige uitval en verminderde doorstroom naar hogere niveaus. Daarom wordt veel geïnvesteerd in het tot stand brengen van doorlopende leerlijnen. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de doorlopende lijn van het primair naar het voortgezet onderwijs en aan de doorlopende lijn binnen de beroepskolom.

Lastiger adviseren. Met betrekking tot de doorlopende lijn van het primair naar het voortgezet onderwijs, constateert de inspectie dat het door de verfijning van de leerwegen in het vmbo voor basisscholen lastiger is geworden om exact te adviseren. De grotere inrichtingsvrijheid waarover scholen beschikken sinds Koers VO zal ook leiden tot grotere verschillen tussen scholen, waardoor de onderlinge aansluiting er niet eenvoudiger op wordt. In het voortgezet onderwijs ontbreekt meestal tussentijdse objectieve meting van de voortgang van leerlingen, in tegenstelling tot het primair onderwijs waar systematische methodeonafhankelijke toetsing inmiddels gemeengoed is.

Verbetering aansluiting nodig. Verbetering van de aansluiting is mogelijk en nodig, onder meer door het afstemmen van de zorgniveaus tussen primair en voortgezet onderwijs en door een betere vaststelling van het effect van de geboden hulp. Verbetering is ook mogelijk door een eerdere melding van potentiële zorgleerlingen en door gerichter gebruik te maken van de periode tussen de afname van de Eindtoets Basisonderwijs en de zomervakantie, ten behoeve van gerichte inhoudelijke aansluitingsactiviteiten. In het voortgezet onderwijs is verdere ontwikkeling nodig van :

- systematische signalering van achterblijvende resultaten door tussentijdse toetsing;
- de mate waarin de hulp planmatig plaatsvindt;
- een bredere toepassing van adaptief onderwijs, en;
- het consequent doortrekken van extra hulp bij taalontwikkeling.

Zeer gevarieerd beeld. Met betrekking tot de beroepskolom is er sprake van een zeer gevarieerd beeld, met aanzienlijke verschillen tussen regio's en sectoren. Het is duidelijk dat over de gehele linie op de nodige punten nog winst te behalen is. Dat geldt vooral voor de overgang tussen vmbo en mbo, waar verbeteringen mogelijk zijn op gebieden als de herkenbaarheid van de uitstroomniveaus, het versterken van het beroepsbeeld bij jongeren die vanuit het vmbo instromen in het mbo, vergroting van de flexibiliteit zodat leerlingen gemakkelijker van opleiding kunnen veranderen, en versterking van de informatie-uitwisseling tussen scholen en roc's. Ook de toepassing van evc-procedures (erkenning van elders verworven competentie) door zowel roc's als hogescholen biedt nog ruimte voor verbetering.

Voor alle scholen en instellingen binnen het onderwijsstelsel geldt, dat het van belang is om aandacht voor doorlopende leerlijnen in te bouwen in de interne kwaliteitszorgsystemen.

10.1 INLEIDING

Binnen het onderwijsstelsel bestaat een aantal overgangen tussen onderdelen. Voor de meeste leerlingen zijn dit er drie, voor sommige zijn het er meer. Waar de overstap naar volgende niveaus in het onderwijs niet soepel verloopt, doet zich het risico voor van voortijdige uitval en onvoldoende doorstroom naar hogere niveaus. In het kader van de Lissabon-doelstellingen om het aantal voortijdig schoolverlaters te verminderen en het opleidingsniveau van de beroepsbevolking te verhogen, is er de afgelopen jaren in het beleid de nodige aan- dacht geweest voor het bevorderen van door lopende leerlijnen (OCW, 2004e; Onderwijsraad, 2005a).

Onderzoek inspectie. De inspectie heeft afgelopen jaar in het reguliere toezicht en ook in thema-onderzoek gericht aandacht besteed aan twee onderwerpen binnen het thema doorlopende leerlijnen: de doorlopende lijn van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs en de beroepskolom. Bij het lezen van dit hoofdstuk is het van belang zich er rekenschap van te geven dat het bij doorlopende leerlijnen niet uitsluitend gaat om programmatische aspecten van het onderwijs (kennis en vaardigheden), maar evenzeer om continuïteit in pedagogisch-didactisch opzicht, continuïteit in leeromgevingen en loopbaanbegeleiding die realistische verwachtingen bij deelnemers over de volgende fase bevordert.

Dit hoofdstuk betreft verschillende onderwijssectoren, waarin de terminologie niet altijd gelijkluidend is. Ter wille van de leesbaarheid worden soms termen gehanteerd die in de betreffende sector niet gebruikelijk zijn.

10.2 DE DOORLOPENDE LIJN VAN PRIMAIR NAAR VOORTGEZET ONDERWIJS

10.2.1 *Inleiding*

De afgelopen jaren maakten jaarlijks ongeveer 190.000 leerlingen de overstap van primair naar voortgezet onderwijs. Van deze groep krijgen ruim 30.000 kinderen een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs of voor het praktijkonderwijs; dit is ongeveer 15 procent van alle leerlingen (OCW, 2005a). Deze groep geïndiceerde leerlingen krijgt specifieke aandacht bij de overstap naar het voortgezet onderwijs. Toch verloopt de overgang niet in alle gevallen naar wens. Maar ook voor niet geïndiceerde leerlingen blijkt de aansluiting soms problematisch. Van alle leerlingen die van primair naar voortgezet onderwijs gaan, zit ongeveer één op de zeven leerlingen na een of twee jaar voortgezet onderwijs in een lagere onderwijssoort dan waar zij begonnen zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2004d). Dit gegeven is mede aanleiding geweest tot een diepteonderzoek met als belangrijkste doel na te gaan in welke mate het doubleren en de uitstroom van leerlingen in het voortgezet onderwijs, samenhangen met problemen in de aansluiting van het basisonderwijs op het voortgezet onderwijs. De eerste resultaten op basis van literatuuronderzoek en op grond van door de inspectie verzamelde landelijke kengetallen, worden hierna gepresenteerd. De inspectie blijft de ontwikkelingen in de aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs nauwgezet volgen.

10.2.2 *Toelatingsvoorwaarden*

Over leerlingen die het primair onderwijs verlaten, krijgen de ontvangende scholen voor voortgezet onderwijs van de basisschool een onderwijskundig rapport. Ten behoeve van de plaatsing in het voortgezet onderwijs geeft de basisschool tevens per leerling een advies over de best passende vervolgopleiding (artikel 3 Inrichtingsbesluit van de Wet op het voortgezet onderwijs). De toelating tot het eerste leerjaar van een school voor vwo, havo en mavo moet daarnaast gebaseerd zijn op een onderzoek naar de geschiktheid van de leerling voor het volgen van onderwijs aan de school waarvoor toelating wordt gevraagd (artikel 4 Inrichtingsbesluit). Dit onderzoek kan op verschillende manieren plaatsvinden: door een toelatingsexamen, een proefklas, een psychologisch onderzoek en een onderzoek naar de kennis en het inzicht van de leer- ling. Het meest gebruikelijk is het onderzoek naar de kennis en het inzicht. Daarvoor nemen meer dan zesduizend basisscholen (van de in totaal ongeveer zevenduizend scholen) de Eindtoets Basisonderwijs af; doorgaans de 'Cito-toets'.

Advies van de basisschool. Wanneer leerlingen van de ene naar de andere school overstappen of doorstromen, moeten de betreffende scholen zorgen voor een doorlopende leer- en ontwikkelingslijn van de leerlingen. Door het vastleggen van kerndoelen basisonderwijs en basisvorming heeft de wetgever een doorlopende leerlijn van primair naar voortgezet onderwijs willen garanderen. Daarnaast moeten het advies van de basisschool en het onderzoek naar de geschiktheid van de leerling, de voorwaarden creëren voor een goede afstemming van het onderwijs- en begeleidingsaanbod voor de betreffende leerling op de school voor voortgezet onderwijs. De basisscholen, waar de meeste kinderen acht jaren hebben doorgebracht, hebben meestal een goede kijk op de mogelijkheden van

hun leerlingen. Er zijn verschillende instrumenten die op redelijk objectieve wijze de ontwikkeling van kinderen tijdens hun basisschoolperiode kunnen vastleggen. De intensieve contacten die de groepsleerkracht met zijn of haar leerlingen heeft, bieden een goede basis voor het kunnen voorspellen van de kansen van de leerling in het vervolgonderwijs. Uit gegevens van de inspectie blijkt dat bijna 80 procent van de leerlingen in het derde leerjaar tijdens het schooljaar 2004/2005 in een schoolsoort zat die in overeenstemming was met het advies van de basisschool. Een uitzondering vormt de onderwijspositie van leerlingen in de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Het advies voor deze leerweg is het minst zeker: bijna de helft van de leerlingen hier had een ander advies gekregen. Het niveau van de kaderberoepsgerichte leerweg is voor het basisonderwijs kennelijk moeilijk in te schatten. Het is door de verfijning van de leerwegen in het vmbo lastiger geworden om exact te adviseren. Leerlingen die een 'dakpanadvies' van twee niveaus hebben gekregen, zitten op het geadviseerde niveau als hun onderwijspositie in het derde leerjaar in het gecombineerde advies was meegenomen. Leerlingen die een havo/vwo-advies hebben gekregen, zitten dus op niveau als de leerlingen in leerjaar 3 de havo volgen of op het vwo zitten. Bij onderstaande gegevens dient aangetekend te worden dat de nieuwe leerwegen in het vmbo zijn ingegaan in 1999. De leerlingen die op 1 oktober 2004 in het derde leerjaar zaten, hebben het advies van hun basisschool ontvangen in 2001. De nieuwe leerwegen waren toen net twee jaar operationeel. De docenten van de basisscholen die erover moesten adviseren waren dus nog niet erg vertrouwd met deze nieuwe mogelijkheden. Dit is reden om ook de komende jaren aandacht te blijven besteden aan de positie van leerlingen in het derde leerjaar ten opzichte van het advies dat ze van de basisschool hebben gekregen.

Personele wisselingen en de druk van ouders.

Het niveau van de kennis over het voortgezet onderwijs in het basisonderwijs dreigt te dalen door de regelmatige personele wisselingen van leraren in groep 8. De inspectie constateert dat om redenen van mobiliteit en professionele ontwikkelingsmogelijkheden het vroegere beeld van de 'vaste' leraar in groep 8 minder voorkomt. Daardoor zijn ook de kennis van het voortgezet onderwijs en de persoonijke contacten minder gegarandeerd; deze moeten dan regelmatig opnieuw worden

Tabel 10.2.2a

Percentage leerlingen onder, op of boven advies basisschool per onderwijspositie in derde leerjaar, peilmoment 1-10-2004

Onderwijspositie 3e leerjaar	onder advies	op advies	boven advies	aantal leerlingen
Basisberoepsgerichte leerweg	22	78	n.v.t.	25.390
Kaderberoepsgerichte leerweg	26	55	19	21.680
Theoretische en gemengde leerweg	14	77	9	40.375
Havo	6	79	15	33.635
Vwo	n.v.t.	79	21	36.478
Totaal				157.558

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

ontwikkeld. Met name adviezen voor de leerwegen in het vmbo vereisen veel inzicht in de onderwijskundige inrichting en de eisen van afzonderlijke scholen voor voortgezet onderwijs. Onervaren leraren kunnen wellicht ook minder weerstand bieden aan de druk van ouders, wanneer deze de voorkeur geven aan een hoger advies dan de school voorstelt. Veel ouders hebben een wat al te positief beeld van de schoolprestaties van hun kind (Zeijl e.a., 2005). Tijdens haar schooltoezicht constateert de inspectie dat er regelmatig sprake is van druk door ouders bij het opstellen van adviezen, vooral met als doel een advies vmbo-t 'op te hogen' naar een advies havo (of vmbo-t/havo) (zie ook Claassen en Mulder, 2003).

Persoonlijkheid mentor belangrijk. Bij het voorbereiden van de leerlingen op de overgang naar het voortgezet onderwijs speelt de leraar van groep 8 een belangrijke rol. In het voortgezet onderwijs moet de mentor van de brugklas ervoor waken dat er (ernstige) aansluitingsproblemen voor leerlingen ontstaan. De cultuur- en organisatieverschillen tussen beide onderwijssoorten zijn groot. In het basisonderwijs verzorgt veelal één leraar het onderwijs voor een groep en binnen het onderwijsleerproces ruimt die leraar veel plaats in voor pedagogische aspecten. Het voortgezet onderwijs is door de vakkenstructuur meer leerstofgericht. De problemen die brugklasleerlingen door dit verschil in organisatie en pedagogisch-didactische werkwijze kunnen ervaren, proberen scholen voor voortgezet onderwijs op te lossen door de inrichting van 'kernteams' (kleine groepen leraren die de verantwoordelijkheid hebben voor een beperkte groep leerlingen, vooral in het vmbo) en door te investeren in de functie van mentor brugklas. Uit onderzoek van De Bruyn en Meijnen (2005) blijkt dat de persoonlijkheid van de mentor belangrijk is voor het met succes vervullen van zijn taken: hij of zij moet humor en respect voor de leerling hebben. Vooral de leerling serieus nemen is belangrijk. Het gaat hier om persoonlijkheidskenmerken die niet altijd voldoende aanwezig zijn bij leraren. De inspectie constateert dat de verschillen in aanpak en betrokkenheid tussen mentoren binnen een school vaak groot zijn. Daardoor is de mate waarin brugklasleerlingen worden geholpen bij het oplossen van overgangsproblemen te sterk afhankelijk van persoonlijkheid en werkwijze van individuele mentoren en leraren. Scholen moeten dus bij de selectie van mentoren zorgvuldig te werk gaan, met name voor de brugklas.

Instroom vanuit veel verschillende basisscholen. Scholen voor voortgezet onderwijs hebben bij de toelating van nieuwe leerlingen te maken met verschillende basisscholen. Dat zijn er vaak veel. Uit onderzoek van het Cito (Van der Lubbe e.a., 2005) blijkt dat 36 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs leerlingen van 16 tot 30 verschillende basisscholen ziet instromen en dat bijna de helft van de scholen voor voortgezet onderwijs te maken heeft met leerlingen van meer dan 30 verschillende basisscholen. Het is duidelijk dat het afstemmen van de leer- en ontwikkelingslijnen per leerling tussen zoveel verschillende scholen een grote verantwoordelijkheid en zware taak betekent. Vertrouwen in elkaars deskundigheid speelt hierbij een belangrijke rol. Dit vertrouwen kan ontstaan door regelmatige contacten en door wederzijds inzicht te bieden in werkwijzen en criteria.

Aandacht voor afzonderlijke scholen bij advies. Driessen e.a. (2005) wijzen er op dat basisscholen maar matig bekend zijn met de wijze waarop de scholen voor voortgezet onderwijs (waar hun kinderen naar toe gaan), het sociaal-emotionele klimaat vormgeven en lesuitval en spijbelen tegen-

gaan. Het lijkt erop dat basisscholen vooral aandacht besteden aan de niveaukeuze en veel minder aan de keuze voor een specifieke school voor voortgezet onderwijs. Aandacht voor de keuze van een concrete school is er slechts bij een derde van de leerkrachten van groep 8. Een voorbeeld hiervan vormt de toepassing van het lespakket 'Voor het kiezen!' in groep 8 op basisscholen in Rotterdam (Westbroek, 2005).

Advies basisschool hoog gewaardeerd. Het vertrouwen dat scholen voor voortgezet onderwijs in het advies van de basisschool hebben, is groot. In het onderzoek van het Cito beoordeelt slechts 1 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs de kwaliteit van het basisschooladvies als laag, terwijl 66 procent deze als hoog tot zeer hoog waardeert (Van der Lubbe e.a., 2005). Het advies speelt bij de toelating dan ook een belangrijke rol. Daarnaast maakt 90 procent van de scholen bij de toelatingsbeslissing gebruik van de score op de Eindtoets Basisonderwijs. Bij 14 procent van de leerlingen (circa 27.000 leerlingen) is er sprake van een discrepantie tussen het advies van de basisschool en de Eindtoets Basisonderwijs. Er vindt dan vrijwel steeds overleg plaats tussen de scholen. In ongeveer tweederde van deze gevallen (plusminus 18.000 leerlingen) volgt de school voor voortgezet onderwijs het basisschooladvies; in zo'n 9.000 gevallen (gemiddeld 1,2 leerling per basisschool) wordt het advies niet gevolgd.

Adviezen basisschool 'gestegen'. Hoewel scholen voor voortgezet onderwijs vertrouwen hebben in het advies van de basisschool, blijken de adviezen de afgelopen jaren te zijn veranderd. De adviezen mavo/vmbo-t en havo namen toe en de adviezen vbo/vmbo-bl namen af. De stijging van de advisering staat niet in verhouding tot de leerprestaties van de leerlingen, die in deze periode niet zijn gestegen. Veel leerlingen kregen dus feitelijk te hoge adviezen voor het voortgezet onderwijs, vooral leerlingen van allochtone afkomst (Van der Werf & Kuipers, 2002; Vogels, 2005). Een of twee jaar na hun instroom in het voortgezet onderwijs zijn veel van deze leerlingen afgestroomd naar een schoolsoort onder het (hoogste) niveau van het advies (Rekers-Momberg e.a., 2005). Volgens de meest recente onderzoeken lijkt deze 'overadvisering' inmiddels te zijn afgenomen (Driessen e.a., 2005).

Communicatie over 'toelatingsregels'. Bij de interpretatie van de score op de Eindtoets Basisonderwijs hanteert driekwart van de scholen voor voortgezet onderwijs 'vuistregels'. Het gaat hierbij om minimumscores voor de toelating per schooltype. Er blijken grote verschillen te zijn in de door de scholen genoemde minimaal vereiste scores. Het hanteren van een hoge minimumscore kan wijzen op een grotere selectiebehoefte bij een school, bijvoorbeeld als gevolg van slechte ervaringen bij de toelating van leerlingen met lagere scores. Het kan echter ook samenhangen met het streven van een school om vooral cognitief betere leerlingen binnen te krijgen. In alle gevallen is een goede communicatie met de basisscholen over de toepassing van minimumscores op de Eindtoets Basisonderwijs een belangrijke voorwaarde voor een soepele overgang van leerlingen. Uit signalen die de inspectie op basisscholen ontvangt, maakt zij op dat deze communicatie niet altijd goed verloopt en dat basisscholen zich soms overvallen voelen door het eenzijdig veranderen van de minimumscores door scholen voor voortgezet onderwijs. Maar de afgelopen jaren is er ook sprake van een groeiende samenwerking tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs. Een voorbeeld vormen de afspraken in Amsterdam en Zoetermeer; hier heeft men in onderling overleg bepaald

dat het basisschooladvies doorslaggevend is bij de toelating en plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs (De Kort, 2005). Ook in Utrecht is er al jaren sprake van afspraken tussen basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs in het kader van een 'warme overdracht'.

10.2.3 *Doorlopende lijn in de zorg*

Ongeveer 15 procent van de leerlingen die het primair onderwijs (waaronder ook het speciaal basisonderwijs) verlaten, hebben een indicatie voor extra zorg in het praktijkonderwijs of voor leerwegondersteunend onderwijs binnen het vmbo. Maar ook binnen de grote groep leerlingen die zonder zorgindicatie het voortgezet onderwijs binnenstromen, zijn er kinderen die bijzondere aandacht nodig hebben. Dat geldt bijvoorbeeld voor dyslectische leerlingen. Hoe verloopt de doorlopende lijn in de zorg voor deze leerlingen wanneer zij overstappen van primair naar voortgezet onderwijs?

De inspectie heeft in een kleinschalig onderzoek enkele aspecten van de doorlopende lijn in zorg en begeleiding binnen het reguliere onderwijs in beeld gebracht (Inspectie van het Onderwijs, 2005b). Hieruit blijkt dat zowel de scholen voor primair als die voor voortgezet onderwijs een bepaalde structuur hebben opgezet voor de zorg aan leerlingen met specifieke behoeften. Daarbij is er sprake van functionarissen met een coördinerende taak in de uitvoering van zorg, de inzet van instrumenten voor het analyseren van leer- en gedragsproblemen, het houden van leerlingenbesprekingen, en de mogelijkheid een beroep te doen op externe deskundigheid. De basisscholen hebben doorgaans een samenhangend systeem van methodeonafhankelijke toetsen voor Nederlandse taal (technisch lezen, begrijpend lezen, spelling) en voor rekenen en wiskunde. Vaak gebruiken zij een observatie-instrument of test voor de sociaal-emotionele ontwikkeling. Het voortgezet onderwijs heeft geen eenduidig systeem van genormeerde toetsen voor basisvakken zoals Nederlands en wiskunde.

Verschillen handelingsplannen. Voor de begeleiding van zorgleerlingen stellen basisscholen gewoonlijk een handelingsplan op. In het voortgezet onderwijs is het werken met individuele handelingsplannen veel minder gebruikelijk. In het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs zijn individuele handelingsplannen een verplicht onderdeel van de begeleiding.

Primair en voortgezet onderwijs verschillen ook in de gerichtheid van de hulp. In het primair onderwijs ligt de nadruk op hulp bij de instrumentele vaardigheden (lezen, spelling, rekenen). In het voortgezet onderwijs (vooral havo/vwo) richt de zorg zich meer op de sociaal-emotionele problematiek.

Naast schriftelijke ook mondelinge informatie. Bij de overgang van de leerlingen naar het voortgezet onderwijs dragen basisscholen maar een klein deel van hun kennis van de leerlingen over. Zo dragen basisscholen de toetshistorie van hun leerlingen niet of nauwelijks over, evenmin als opgestelde handelingsplannen. In het geval van geïndiceerde leerlingen (voor leerwegondersteunend onderwijs en praktijkonderwijs) is de informatie echter (veel) uitgebreider. Overwegingen die te maken hebben met de bescherming van de privacy maken dat basisscholen bepaalde informatie over kinderen niet schriftelijk vastleggen. Het besef dat de ouders inzage hebben in het onderwijskundig rapport speelt ook een rol bij vastleggen van informatie. Vooral bij het formuleren van het advies voelen ouders zich begrijpelijkerwijs sterk betrokken. Driessen e.a. (2005) constateren dat 84

procent van de scholen soms of regelmatig wordt geconfronteerd met verzoeken van ouders bij het opstellen van het advies. Naast de schriftelijke informatieoverdracht vinden er ook gesprekken plaats tussen primair en voortgezet onderwijs. De betrokkenen ervaren deze gesprekken als waardevol.

Niveaudifferentiatie in het voortgezet onderwijs. Scholen voor primair en voortgezet onderwijs verschillen duidelijk in de uitvoering van de zorg. In het primair onderwijs ligt het accent van de uitvoering van de zorg bij de groepsleraar in de klas. Deze extra hulp binnen de klas van het primair onderwijs, wordt in het voortgezet onderwijs als het ware vervangen door de plaatsing van de leerlingen in een van de schoolsoorten. Na de basisschool volgt immers het pluriforme voortgezet onderwijs met zes onderscheiden onderwijsniveaus: praktijkonderwijs, vmbo basisberoepsgerichte leerweg, vmbo kaderberoepsgerichte leerweg, vmbo gemengde/theoretische leerweg, havo, vwo. Bovendien bestaat er de mogelijkheid om leerwegondersteunend onderwijs te verzorgen voor daartoe geïndiceerde leerlingen. Bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs is het streven de leerlingen in een schoolsoort of leerweg te plaatsen die het beste aansluit bij hun cognitieve ontwikkeling.

Verschillen in zorgsystemen. Ook in voorwaardelijke zin sluiten de zorgsystemen niet op elkaar aan. De belangrijkste verschillen betreffen de bekostiging en de indicatiestelling. De overdracht van zorgleerlingen van de basisschool naar leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo verloopt onder meer door deze verschillen nog niet probleemloos (zie ook het onderdeel over de beroepskolom verderop in dit hoofdstuk, en het hoofdstuk Zorg en begeleiding).

Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005a) blijkt dat de populatie zorgleerlingen op scholen voor primair onderwijs ongeveer een kwart bedraagt van de totale leerlingenpopulatie. Dit is een fors verschil ten opzichte van de 5 procent van het aantal leerlingen waarvoor de basisscholen een zorgbudget ontvangen. Hoeveel zorgleerlingen in het basisonderwijs ten laste komen van het zorgbudget van het samenwerkingsverband, is afhankelijk van het beleid van het samenwerkingsverband. Daarbij gaat het om de optelsom van reguliere bekostiging, zorgbudget en de sbo-scholen. Daarnaast zijn er ook nog leerlingen die door de Commissie voor de Indicatiestelling (cvi) geïndiceerd zijn met een rugzakbekostiging op het basisonderwijs geplaatst. Dat is aanvullend op het budget dat de basisschool al heeft en dat in overleg met de ambulant begeleider wordt ingezet. Een uitzondering vormen de gelden die scholen ontvangen voor de zogenaamde 'gewichten' van leerlingen op basis van het opleidingsniveau van beide ouders. De aan het samenwerkingsverband basisonderwijs verbonden permanente commissie leerlingenzorg, bepaalt op basis van eigen criteria welke leerlingen er naar het speciaal basisonderwijs gaan.

In het voortgezet onderwijs bepaalt de regionale verwijzingscommissie (rvc) op basis van landelijke criteria of een leerling geïndiceerd kan worden voor leerwegondersteunend onderwijs of praktijkonderwijs. Voor het aantal geïndiceerde leerlingen geldt geen tevoren bepaalde limiet. Als basisscholen meer dan 2 procent van de leerlingen indiceren voor het speciaal basisonderwijs, gaat dat ten koste van het zorgbudget van het samenwerkingsverband (Algemene Rekenkamer, 2005a).

Ononderbroken zorg niet gewaarborgd.
De inspectie constateert dat de overgang van primair naar voortgezet onderwijs voor zorgleerlingen veelal niet soepel verloopt. Dit geldt met name voor leerlingen die in aanmerking komen voor leerwegondersteunend onderwijs. Deze leerlingen moeten daarvoor worden geïndiceerd. De indicatieprocedure kost tijd. Er ontstaat tijdsdruk wanneer de aanmelding voor de indicatie pas na de aanmelding van leerlingen bij een school voor voortgezet onderwijs in maart gebeurt. Als basisscholen eerder bij de rvc en/of de scholen in het voortgezet onderwijs aangeven welke leerlingen in aanmerking komen voor een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs of anderszins, kan ook de voorbereiding in het voortgezet onderwijs eerder plaatsvinden. Dan kan er, meer dan nu gebeurt, vanaf het begin van het eerste schooljaar in het voortgezet onderwijs specifieke hulp worden geboden. De inspectie constateert dat nu vaak de eerste twee maanden voorbijgaan met algemeen georiënteerde begeleiding, terwijl gerichte hulp vaak pas na de herfstvakantie start.

In de overgangsperiode vormt ook de tijd na de afname van de Eindtoets Basisonderwijs in groep 8 een punt van aandacht. In deze periode kunnen basisscholen in overleg met de scholen voor voortgezet onderwijs specifieke programma's bieden die de aansluiting verbeteren. Volgens waarneming van de inspectie gebeurt dit nog betrekkelijk weinig. Er liggen op dit gebied dus nog kansen voor een verdere ontwikkeling.

10.2.4 *Beschouwing*

Exact advies lastiger. Door de invoering van de leerwegen in het vmbo is het voor basisscholen lastiger geworden exact te adviseren. De grotere inrichtingsvrijheid waarover scholen gaan beschikken volgens Koers VO, zal ook leiden tot grotere verschillen tussen scholen. De onderlinge aansluiting wordt er niet eenvoudiger op. De afgelopen jaren hebben de scholen voor voortgezet onderwijs veel aandacht besteed aan de ontwikkeling van hun zorg- en begeleidingscapaciteit. Tussentijdse objectieve meting van de voortgang van leerlingen ontbreekt meestal nog in het voortgezet onderwijs in tegenstelling tot het primair onderwijs waar systematische methodeonafhankelijke toetsing intussen gemeengoed is.

Afstemmen zorgniveaus. Verdere ontwikkeling is mogelijk en nodig. Dit kan onder meer door het afstemmen van de zorgniveaus tussen primair en voortgezet onderwijs, en door een betere vaststel-

Leerlingen struikelen bij overgang naar voortgezet onderwijs

Doorstroom in onderwijs kan beter

ling van het effect van de geboden hulp. Daarbij kunnen specifieke instrumenten een belangrijke rol spelen. Een voorbeeld daarvan is het zogenaamd Digitaal OverdrachtsDossier (dod) dat in samenwerking tussen onderwijsveld, leveranciers van leerling-informatiesystemen en de projectgroep 'kwaliteit zorg in vmbo en praktijkonderwijs' is ontwikkeld. Een ander voorbeeld is het Protocol Dyslexie dat zowel voor het primair als het voortgezet onderwijs is ontwikkeld (Wentink & Verhoeven, 2004; Henneman e.a., 2004). Bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs verdient de volledigheid van de informatieoverdracht aandacht.

Eerdere melding zorgleerlingen. Verbetering in de aansluiting is ook mogelijk door een eerdere melding van potentiële zorgleerlingen en door gerichter gebruik te maken van de periode na afname van de Eindtoets Basisonderwijs ten behoeve van gerichte inhoudelijke aansluitingsactiviteiten.

In het voortgezet onderwijs is verdere ontwikkeling nodig van:
- systematische signalering van achterblijvende resultaten door tussentijdse toetsing;
- de mate waarin de hulp planmatig plaatsvindt;
- een bredere toepassing van adaptief onderwijs;
- en het consequent voortzetten van extra hulp bij taalontwikkeling (bijvoorbeeld NT2-onderwijs).

Communicatie tussen scholen. De communicatie tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs wordt nog belangrijker, wanneer afzonderlijke scholen in de nabije toekomst (maximaal) gebruikmaken van de geboden keuzevrijheid om eigen accenten in het leerstofaanbod te leggen (zoals de nieuwe inrichting van de onderbouw in het voortgezet onderwijs). Het risico bestaat dat de verruiming van de inrichtingsvrijheid de advisering vanuit het primair onderwijs bemoeilijkt en de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen onder druk zet. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen moeten scholen op tijd afspraken over doorlopende leerlijnen en zorgarrangementen maken, en helderheid verschaffen over de keuzes die zij maken in hun onderbouw en de eventuele gevolgen daarvan voor de toelating van leerlingen. Ook door de aandacht voor het inbouwen van doorlopende leerlijnen in hun interne kwaliteitszorgsystemen, kunnen zowel basisscholen als scholen voor voortgezet onderwijs de communicatie verbeteren.

Schoolonafhankelijk leerlingvolgsysteem. Naarmate scholen eigen keuzes gaan maken voor de inrichting en vormgeving van hun onderwijs, groeit bovendien de behoefte aan een objectief instrument om de voortgang van de leerlingen op basisvaardigheden en kennis te toetsen. Al eerder heeft de inspectie gepleit voor de ontwikkeling van een schoolonafhankelijk leerlingvolgsysteem voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs, als voortzetting van het leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2005a).

Diepteonderzoek. De geconstateerde algemene trends vormen het kader voor een diepteonderzoek van de inspectie naar de problemen die leerlingen ondervinden gedurende de eerste drie jaar in het voortgezet onderwijs. Het gaat met name om de leerlingen die hebben gedoubleerd en/of zijn afgestroomd naar lagere onderwijssoorten. Daartoe worden historische gegevens verzameld. Hiermee hoopt de inspectie een verklaring te vinden voor verschijnselen als onder- en bovenpresteren en onder- en overadvisering.

10.3 DE BEROEPSKOLOM

10.3.1 *Inleiding*

Verbeteren doorstroom. Sinds de introductie van de doorstroomagenda door de commissie Boekhoud staat de route vmbo-mbo-hbo bekend als de beroepskolom. Centrale begrippen daarin zijn kwalificatiewinst en de loopbaan van de leerling. Kwalificatiewinst staat voor een hoger gekwalificeerde uitstroom van leerlingen. Enerzijds door het terugdringen van voortijdig schoolverlaten, mede door het verbeteren van de aansluiting vmbo-mbo en mbo-hbo; anderzijds door de interne doorstroom in het mbo te verbeteren. Er zijn in dit kader substantiële investeringen gedaan in het verbeteren van de doorstroom vanuit het vmbo naar beroepsonderwijs op hoger niveau. Zowel Koers BVE 2 als HOOP 2004 benadrukken het belang van versterking van de beroepskolom. Ook het Innovatieplatform vraagt in de nota 'Beroepswijs beroepsonderwijs' nadrukkelijk aandacht voor dit thema. Zoals al in het vorige Onderwijsverslag is gesteld, vormt de bve-sector de spil in de beroepskolom. Allereerst neemt deze sector de middenpositie in tussen het vmbo en het hbo. Daarnaast is het onderwijs in de bve-sector op zichzelf al een gelaagde beroepskolom, met mogelijkheden voor doorstroom en overstap. Dat stelt eisen, niet alleen aan de instroom- en uitstroomkant van het onderwijs, maar ook aan de interne organisatie van het onderwijs in de instellingen zelf.

Ongekwalificeerde schoolverlaters. Gebrekkige aansluitingen binnen de beroepskolom worden als belangrijke oorzaak gezien voor het hoge aantal ongekwalificeerde schoolverlaters: veel leerlingen vallen bij schoolovergangen tussen wal en schip (zie ook het hoofdstuk over voortijdig schoolverlaten). Om die reden heeft de inspectie dit jaar extra aandacht aan de beroepskolom besteed door binnen roc's en vmbo-scholen gesprekken te voeren met leerlingen, docenten, decanen en andere medewerkers betrokken bij de doorstroom tussen de verschillende sectoren.

10.3.2 *Veel activiteiten gericht op verbetering van de doorstroom*

Regionale en sectorale samenwerkingsverbanden. Veel scholen en instellingen in vmbo, mbo en hbo hebben de afgelopen jaren het nodige geïnvesteerd in het bevorderen van de doorstroming binnen de beroepskolom, vooral in de vorm van regionale en sectorale samenwerkingsverbanden. Vaak is ook het beroepenveld op één of andere wijze bij dergelijke samenwerking betrokken. Deze samenwerkingsverbanden hebben geleid tot de ontplooiing van een breed scala aan activiteiten in vele verschijningsvormen: gezamenlijke voorlichtingsdagen, uitwisseling van docenten en leerlingen, doorstroomregelingen, doorlopende begeleiding van zorgleerlingen, inhoudelijke afstemming van onderwijsprogramma's, doorstroomdossiers, verkorte trajecten.

Impulsregeling. Instellingen binnen de drie betrokken onderwijssectoren en kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven (kbb) krijgen jaarlijks extra overheidsgeld om de aansluiting binnen de beroepskolom te versterken en beter aan te sluiten bij de loopbaanwensen van de leerlingen. Dat is geregeld in de zogenaamde Impulsregeling. Door Cinop (Centrum voor Innovatie in Opleidingen) is onderzocht wat instellingen met dat geld hebben gedaan en welke kwalitatieve resultaten ermee zijn geboekt (Van Esch & Van Neuvel, 2005). Er is nagegaan of versterking van de beroepskolom-

en loopbaangedachte als gevolg van de Impulsregeling een vast onderdeel vormt van het reguliere instellingsbeleid. Ook hebben instellingen een oordeel gegeven over het nut van de Impulsregeling. Cinop concludeert dat versterking van de beroepskolom en loopbaan steeds meer een regulier onderdeel wordt van het instellingsbeleid, maar dat de mate waarin instellingen aan dit thema werken, behoorlijk verschilt. Hier valt volgens Cinop nog de nodige winst te halen. Die conclusie is in lijn met bevindingen van de inspectie die in het vervolg van dit hoofdstuk aan de orde komen.

Naast de Impulsregeling Beroepskolom is de Subsidieregeling Innovatiearrangement die in 2003 van kracht geworden is, van belang voor de ontwikkelingen binnen de beroepskolom. Hoofddoelstelling van deze regeling is de versterking van de innovatiekracht van het beroepsonderwijs. De projecten die in het kader van de regeling gesubsidieerd worden, dienen gericht te zijn op één van de volgende thema's:

1. vermindering van de uitval;
2. verbetering van de doorstroom;
3. pedagogische en didactische vernieuwing.

In een eerste rapportage over de effecten van de regeling concludeert Cinop (De Bruijn & Hermanussen, 2005) dat het innovatiepotentieel van de eerste tranche minder krachtig is geweest dan in aanvang werd verondersteld. Bij sommige projecten heeft samenwerking met het bedrijfsleven nog nauwelijks vorm gekregen, de pedagogisch-didactische innovatie is in een aantal gevallen minder baanbrekend dan gewenst en de procedures rond indiening en goedkeuring van projecten verliepen vaak moeizaam. Cinop beveelt dan ook aan de regeling op diverse punten aan te scherpen.

10.3.3 *Een gevarieerd beeld*

Zelfstandig werken moeilijk. Het brede scala aan activiteiten dat ontplooid wordt om de doorstroom binnen de beroepskolom te bevorderen, levert in de praktijk een heel gevarieerd beeld op. Dat begint al bij de betrokken groepen. Veel leerlingen met wie de inspectie in het kader van themaonderzoek heeft gesproken, geven aan dat ze aanvankelijk wel moeite hadden met het zelfstandig werken binnen het mbo, maar dat ze binnen afzienbare tijd hun weg hadden gevonden. Docenten, begeleiders en middenmanagement zien wel de nodige obstakels en problemen, die verderop aan de orde komen.

Wat gebeurt er 'aan de overkant'. Ook bestaan er aanzienlijke verschillen tussen regio's. In de ene regio is de samenwerking intensiever dan in de andere en de regionale context (arbeidsmarkt, mate van verstedelijking) heeft vanzelfsprekend veel invloed. Hoewel het voor de hand ligt dat een regio een belangrijk verbindend element is voor samenwerking, is fysieke nabijheid overigens niet altijd een voldoende voorwaarde voor een soepele doorstroom. Zelfs bij instellingen die vmbo en mbo onder één dak herbergen, komt het regelmatig voor dat men niet op de hoogte is van wat er 'aan de overkant' gebeurt.

Verschillen branches en sectoren. Daarnaast vallen de verschillen tussen de branches en sectoren op. De voorgeschiedenis en de context van de desbetreffende sector zijn daarbij van belang. De mate waarin het mbo contacten heeft met het vmbo is vaak sectorgebonden. In de sector techniek bestaat bij de zogenaamde vakscholen, zoals de grafische opleidingen, van oudsher veel uitwisseling tussen vmbo en mbo, mede door de sterke betrokkenheid van de brancheorganisaties. Bij de verpleegkundi-

ge richtingen binnen de zorgsector lijkt de doorstroming tot en met niveau vier redelijk voorspoedig te verlopen. Roc's merken echter dat er niet veel stimulans is om door te gaan van niveau vier naar niveau vijf (hbo). Verpleegkundigen op niveau vier beschikken over dezelfde uitvoerende vaardigheden als verpleegkundigen op niveau vijf. Het hbo-niveau onderscheidt zich met name doordat er in deze opleidingen aandacht is voor management en organisatie. De verpleegkundige op niveau vijf kan leidinggevende taken vervullen en krijgt ook beter betaald, maar van deze verschillen gaat kennelijk niet veel aantrekkingskracht uit op de gemiddelde mbo-niveau-vier-verpleegkundige. De landelijke gegevens over doorstroming mbo-hbo wijzen ook in deze richting. Over de gehele linie genomen steeg het aandeel van mbo'ers in de instroom in het hbo van 21 procent in 2000 naar 26 procent in 2004. De sector gezondheidszorg doet niet mee aan deze stijging: daar is het percentage instromers met een vooropleiding op mbo-niveau sinds 2000 stabiel: net iets boven de 20 procent. In de economische sector steeg het aandeel mbo'ers in de instroom gestaag van 16 procent in 2000 naar 24 procent in 2004, in het hoger pedagogisch onderwijs steeg het van 17 naar 23 procent (HBO-raad, 2005).

De hbo-instellingen nemen actief deel aan diverse regionale samenwerkingsverbanden. Daarnaast hebben ze het Landelijk Informatie Centrum Aansluiting (LICA) in het leven geroepen dat veel expertise heeft opgebouwd en verspreid op het gebied van instroomeisen, programmatische aansluiting binnen diverse vakgebieden, wettelijke regelingen en andere voor aansluiting relevante terreinen. In samenwerking met het Platform Beroepsonderwijs werkt het LICA aan intensivering van de contacten tussen roc's en hbo-instellingen. Er bestaan allerlei afspraken tussen hbo-instellingen en roc's over doorlopende leerlijnen, verkorte trajecten, schakelprogramma's en doorstroommodules. Het is niet duidelijk of deze vaak ingewikkelde en arbeidsintensieve constructies om de doorstroom te verhogen en de doorlooptijd te verkorten altijd de moeite lonen: tijdens gesprekken die de inspectie op roc's over dit onderwerp gevoerd heeft, bleek dat het aantal studenten dat gebruikmaakt van deze trajecten meestal beperkt blijft. Vaak zijn instellingen zelf al tot de conclusie gekomen dat een andere aanpak nodig is. In dit verband is het de moeite waard te vermelden dat door het competentiegerichte onderwijs in mbo en hbo een aantal regio's (ook al in 2005) mikken op generieke doorstroomcompetenties, leercompetenties en funderende competenties (wiskunde en Nederlands) die voor grote groepen dezelfde zijn, en dus renderen. Deze worden aangevuld met domeincompetenties en waar mogelijk en noodzakelijk met een beperkt aantal opleidingscompetenties. Op die manier worden de pogingen tot ontschotten en vervlechten van programma's inhoudelijk en bedrijfseconomisch beter hanteerbaar.

10.3.4 *De overgang vmbo-mbo*

Volgens de landelijke statistieken van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, 2006) gingen in 2003 zeven van de tien geslaagde vmbo'ers naar het middelbaar beroepsonderwijs, 5 procent stroomde door naar het havo. Een kwart verliet het onderwijs. In vergelijking met 1996 ging niet alleen een kleiner deel van de gediplomeerden naar het havo, maar hield ook een veel grotere groep het onderwijs voor gezien. Wel stroomde in 2003 een grotere groep zonder diploma door naar niveau 1 van het mbo of een andere vorm van onderwijs.

Het gegeven dat volgens de landelijke statistieken een kwart van de geslaagde vmbo'ers het onderwijs zou verlaten, is in tegenspraak met resultaten van onderzoek naar de beroepskolom. Cinop (Neuvel en Van Esch, 2005) meldt dat volgens opgave van de bij het onderzoek naar doorstroom betrokken vmbo-scholen drie maanden na het begin van het schooljaar 2004/2005, 90 procent van de leerlingen die de school met een diploma hadden verlaten in het mbo stond ingeschreven en dat van de onderzoeksgroep dus niet meer dan 10 procent het onderwijs verlaten zou hebben. De oorzaken van de grote discrepantie van 15 procent tussen de landelijke statistieken en het onderzoek van Cinop moeten nog worden onderzocht. De CBS-analyse is gebaseerd op gegevens van het ministerie van OCW, de Cinop-analyse is gebaseerd op een steek- proef. Een eerste verkenning wijst erop dat een klein deel van de discrepantie mogelijk toegeschreven kan worden aan methodologische factoren (niet geheel gelijkluidende definities van het mbo). Waarschijnlijk is echter dat in de landelijke gegevens over de doorstroom de nodige 'ruis' zit en dat de kwaliteit van die gegevens met de op handen zijnde invoering van het onderwijsnummer in alle delen van het bestel erop vooruit zal gaan.

Hindernissen bij doorstroom vmbo-mbo. Ondanks de vele vormen van samenwerking is de aansluiting vmbo-mbo voor scholen en instellingen een gecompliceerde aangelegenheid. Wij behandelen hier de voornaamste belemmerende factoren.

1. Roc's hebben te maken met grote aantallen aanleverende vmbo-scholen, vaak uit een uitgestrekt geografisch gebied. Dit bemoeilijkt het maken van sluitende afspraken over begeleiding en afstemming en de uitvoering van dergelijke afspraken. Die uitvoering is bovendien vaak sterk afhankelijk van bepaalde personen, met risico's voor continuïteit. De instroom die de roc's vanuit de vmbo-scholen binnenkrijgen, is ook nog eens zeer heterogeen in termen van sociaal-economische achtergrond, motivatie en vooropleiding. Verder vertonen leerlingen van uiteenlopende aanleverende scholen volgens roc's soms aanzienlijke verschillen in vaardigheden en kennisniveau.

2. Ondanks de Doorstroomregeling (artikel 8.2.2 van de Wet educatie beroepsonderwijs) is de herkenbaarheid van de uitstroomniveaus verminderd. Bij een deel van de roc's is de kennis over de inhoud van de vmbo-examens bovendien nog gebrekkig, vooral als er geen centrale intake is. Cinop (De Bruijn & Hermanussen, 2005) constateert in zijn onderzoek naar de Doorstroom- regeling dat leerlingen soms in een te lage opleiding geplaatst worden. Dit is bij 7,5 procent van de leerlingen in bol-opleidingen het geval, en bij maar liefst een op de drie gevallen bij bbl-leerlingen.

Bij dit laatste spelen overigens ook belangen van werkgevers een rol: zij willen soms beginnende leerlingen niet direct plaatsen op niveau 3 of 4 omdat deze leerlingen nog over onvoldoende vakkennis beschikken. Ook komt het voor dat doorstromers van het havo worden geplaatst in niveau 2 (bijvoorbeeld in de opleidingen beveiliging, vrede en veiligheid). Het zou mogelijk moeten zijn havisten te plaatsen in niveau vier, waarbij ze de verplichting zouden kunnen krijgen alsnog de benodigde deelkwalificaties voor het betreffende vakgebied te behalen en hun beroepspraktijkvorming (bpv) te doen.

3. Ongeveer een kwart van de leerlingen van het vmbo stroomt door in een andere richting dan waar in ze in het vmbo hebben gestudeerd. Waar het al lastig is programmatische afspraken te

maken over verwante richtingen met honderden scholen, is dat met andere richtingen erbij ondoenlijk. Programmatische afstemming levert daarom minder duidelijke resultaten op in termen van verbeterde door stroming, terwijl afstemming van didactische werkvormen (competentiegericht onderwijs) wel haar vruchten afwerpt (zie ook De Bruijn & Hermanussen, 2005).

4. Uit recent onderzoek (In 't Veld, 2005) blijkt dat tussen de 15 en 25 procent van de jongeren aan het eind van het vmbo nog niet weet wat ze het schooljaar daarna gaan doen. De leerlingen die wel een keuze kunnen maken, hebben vaak een onjuist of heel vaag beroepsbeeld. Doordat de studie- en beroepskeuzebegeleiding in het vmbo overwegend een verbaal karakter heeft en te weinig praktisch gericht is, slaagt deze er niet in dit probleem effectief het hoofd te bieden.

5. Het ontbreekt in het vmbo aan de nodige flexibiliteit. Terwijl veel leerlingen op het eind van het derde leerjaar in het vmbo al twijfel hebben over de gekozen richting (De Bruijn & Hermanussen, 2005), zijn zij gedwongen de opleiding in die richting af te ronden.

6. De Onderwijsraad (2005a) stelt dat gebrek aan duidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor overgangen binnen het onderwijs de kern is van de problematiek. Dat is bij de overgang vmbo-mbo heel duidelijk. De decanen binnen het vmbo bieden leerlingen ondersteuning bij het aanmeldingsproces. De intake-medewerkers bij de mbo-instellingen zijn verantwoordelijk voor een adequate plaatsing. Zij doen elk hun werk naar beste vermogen, maar dat is nog geen waarborg voor een optimaal resultaat. Wel melden roc's terug aan vmbo-scholen welke leerlingen niet zijn komen opdagen. Ook houden de leerplichtambtenaren bij welke leerlingen tot 16 jaar nergens staan ingeschreven. Voor jongeren blijft deze overgang een risicovol moment dat vaak leidt tot het vroegtijdig afbreken van de schoolloopbaan.

7. De informatie en de informatie-uitwisseling aan weerszijden schiet vaak nog tekort. De intakeprocedure aan de zijde van de mbo-instellingen is in hoge mate gestandaardiseerd. Alleen in gevallen van twijfel wordt aanvullende informatie bij de vmbo-school opgevraagd. Wel is er een toename te zien van het gebruik van portfolio's of doorstroomdossiers bij de toelating.

8. Een goede samenwerking tussen praktijkscholen en roc's is essentieel waar het instroom vanuit praktijkscholen betreft. Als dergelijke samenwerking bestaat, verloopt de overgang redelijk goed. Problemen ontstaan vooral als leerlingen afkomstig uit het praktijkonderwijs zich zelfstandig inschrijven op het roc zonder medeweten en betrokkenheid van de school voor praktijkonderwijs. Dan vallen deze leerlingen vrijwel altijd voortijdig uit. Hierbij dient aangetekend te worden dat doorstroom vanuit het praktijkonderwijs niet behoort tot de primaire taken van roc's. Praktijkonderwijs is in principe eindonderwijs en het hoogst haalbare voor de betreffende leerling. Als een leerling echter toch voor doorstroom in aanmerking komt, is een goede begeleiding van wezenlijk belang.

Niveau 1 smeerolie tussen vmbo en mbo.

Opleidingen op niveau 1 spelen een belangrijk rol in de doorstroom van zwakkere deelnemers uit het vmbo. Deze opleidingen zijn de eerste jaren van hun bestaan sterk gegroeid. De laatste twee jaar is daar een zekere kentering in gekomen. In het Onderwijsverslag van vorig jaar is daarvoor als mogelijke verklaring gegeven het lage imago van de opleidingen op niveau 1, het slechte beroeps-

perspectief en de afnemende bereidheid van gemeenten om geïntegreerde trajecten educatie-beroepsonderwijs (mee) te bekostigen. De verdergaande daling van het aantal deelnemers van niveau 1 (maar ook van niveau 2) zou ook een gevolg kunnen zijn van de Doorstroomregeling, waardoor meer deelnemers direct instromen in niveau 3 en niveau 4.

Er zijn echter twee oorzaken voor een hernieuwde belangstelling. De eerste is dat in het verslagjaar de mogelijkheid geopend is voor vmbo-scholen om opleidingen op niveau 1 aan te bieden. Dat heeft in het verslagjaar geleid tot een deelname door 361 leerlingen (CLN, 2005; zie ook de hoofdstukken voortgezet onderwijs en bve). De verwachting is dat deze categorie verder zal groeien en daarmee zal leiden tot een soepeler overgang binnen de beroepskolom. Wij zien hier overigens een risico voor de kwaliteit door onbekendheid van het vmbo met specifieke mbo-regelingen, waaronder de waarborgen voor de rechtsbescherming van de deelnemer en de examinering.

Ten tweede kan de vernieuwing van de kwalificatiestructuur er mogelijk toe bijdragen dat de belangstelling voor opleidingen op niveau 1 weer toe zal nemen. De opleiding tot arbeidsmarktgekwalificeerde assistent (AKA; zie ook hoofdstuk 13 over bve) kan voor zwakkere deelnemers zonder een duidelijk beroepsperspectief of elementaire beroepsvaardigheden een schakel worden om naar een beroepsgericht traject door te stromen. Ook voor lwoo-leerlingen of anderszins geïndiceerde leerlingen blijkt het een geschikt traject te kunnen bieden.

Doorstroom binnen mbo redelijk, kan beter.
De doorstroom binnen het mbo verloopt over het algemeen redelijk soepel. Dat geldt vaak ook voor de doorstroming van niveau 1 naar niveau 2, mede dankzij aparte trajecten die soms voor de deelnemers uit niveau 1 zijn opgezet. Toch zijn er op het vlak van de interne doorstroom ook enkele zwakke punten aan te wijzen. Soms is er sprake van een breuk tussen de niveaus 1-2 aan de ene kant en de niveaus 3-4 aan de andere kant. Hier en daar ontbreekt niveau 3, zoals in de bouw en de elektrotechniek. Dat kan komen doordat drempels worden opgeworpen door de instellingen zelf, bijvoorbeeld omdat er geen bpv-plaatsen voorhanden zijn op het vereiste niveau. De oorzaak kan ook liggen in de arbeidsmarkt. Zo hebben veel verzorgingshuizen geen behoefte aan personeel op een niveau hoger dan niveau 2.

Diverse onderzoeken (Lica, 2005; Luken & Newton, 2004) maken melding van het probleem dat op veel roc's de zorgstructuur bij de overstap mbo-hbo zwak is en dat dit binnen hogescholen in toe- nemende mate als een knellend probleem wordt ervaren.

Verder brengen overstap en doorstroom binnen het mbo veel administratieve handelingen met zich mee in verband met bekostiging en studiefinanciering. De vernieuwde kwalificatiestructuur, met een geringer aantal kwalificaties, kan daar voor een deel een oplossing voor bieden.

10.3.5 *De overgang mbo-hbo*

Ontwikkeling van de doorstroom. Alleen mbo'ers met een opleiding op niveau 4 kunnen rechtsreeks doorstromen naar het hbo. De tweede vervolgmeting door Stoas van de kwalificatiewinst in de beroepskolom laat zien dat de doorstroomkans vanuit een bol-niveau-4-opleiding naar het hbo in 2002 0,45 bedroeg (tabel 10.3.5a). Dat is 0,01 lager dan

in de jaren daarvoor. Over de gemeten drie jaren is de kans dat een leerling uit het mbo doorstroomt naar het hbo dus vrijwel gelijk gebleven.

In de doorstroom van mbo naar hbo over een wat langere periode is een duidelijk stijgende tendens waar te nemen. Lag de doorstroom in 1995 en 1996 even boven de 30 procent, in 1997 steeg die naar rond de 40 procent. Deze doorstroom bleef tot en met 1999 op dat niveau. In 2000 stijgt de doorstroom naar rond de 45 procent. Dit percentage blijft tot en met 2002 stabiel (Den Boer, Geerligs en Sjenitzer, 2005).

Het aandeel mbo'ers in de instroom van het hbo is de afgelopen vijf jaar langzaam maar zeker gestegen: in 2000 was 21 procent van de totale instroom in het hbo afkomstig van het mbo, en in 2005 is dat aandeel 26 procent. De corresponderende percentages voor havisten zijn 41 procent in 2000 en 39 procent in 2005 (HBO-raad, 2005). Gekoppeld aan de stijging van het totaal aantal studenten in het hbo (zie het hoofdstuk 'Hoger onderwijs') en aan wat hierboven vermeld werd over de ontwikkeling vanuit mbo-perspectief kan geconcludeerd worden dat sprake is van een stijging van het relatieve én het absolute aandeel van mbo'ers in het hbo. De nabije toekomst zal leren of deze stijgende trend door zal zetten. De toename kan mede veroorzaakt zijn doordat in perioden van economische recessie meer jongeren met een mbo-diploma kiezen voor doorleren in het hbo omdat de arbeidsmarkt minder kansen biedt.

Op het gebied van het langdurig volgen van individuele loopbanen van leerlingen kan pas effectief onderzoek worden gedaan na de introductie van het onderwijsnummer. Nu is het meeste onderzoek nog beperkt tot momentopnames. Daarin wordt bijvoorbeeld niet duidelijk dat een deel van de vmbo'ers uiteindelijk doorstroomt naar het hbo. Volgens schattingen zou zo'n 12 procent (plus of min 2 procent) van de ex-vmbo'ers uiteindelijk een hbo-diploma halen (Van Asselt in: Leenheer, 2005).

Prestaties mbo'ers binnen het hbo? Wat studierendement betreft doen mbo'ers het binnen het hbo over de gehele linie genomen niet slecht: van de cohorten die sinds 1999 aan hun studie begonnen, haalde steeds ruim de helft binnen vijf jaar de eindstreep. Dat is duidelijk beter dan de studenten met een havo-diploma: ongeveer 45 procent (HBO-raad, 2005). Gemiddeld genomen doen de studenten die vanuit het mbo doorstromen naar het hbo het vooral goed als ze een hbo-opleiding gaan volgen die inhoudelijk aansluit bij hun

Tabel 10.3.5a
Doorstroom vanuit mbo-bol-niveau 4 opleidingen naar hbo

	2000	2001	2002
– aantallen gediplomeerden mbo-bol-niveau 4	44.770	47.000	45.700
– aantallen eerstejaars hbo-studenten met bol-niveau 4	20.580	21.730	20.340
– mbo-bol-niveau 4 -> hbo	0,46	0,46	0,45

Bron: STOAS /CBS

mbo-opleiding. Ze nemen dan qua slaagkans een tussenpositie in tussen de havo-instromers en de vwo-instromers. Als ze een inhoudelijk andere hbo-opleiding gaan volgen, is hun slaagkans lager dan die van de beide andere groepen instromers. Gemiddeld genomen haalt iets minder dan tweederde van de doorstromers vanuit het mbo naar het hbo gediplomeerd de eindstreep. De doorgestroomde mbo-leerlingen die een diploma halen in het hbo, hebben daar minder tijd voor nodig dan de andere instroomgroepen. Hun verblijfsduur is vrijwel de reguliere verblijfsduur (1,01 in 2002). De verblijfsduur van de havo- en vwo-instromers ligt hoger, namelijk gemiddeld op 1,09 en 1,05 in 2002. Voor de studiestakers geldt dat zij een besluit om met de opleiding te stoppen nemen in de loop van het tweede studiejaar. De mbo- (en de havo-)instromers nemen dit besluit wat sneller dan de vwo-instromers (Den Boer, Geerligs & Sjenitzer, 2005).

10.3.6 *Aspecten die in de gehele beroepskolom een rol spelen*

Evc-procedures zeer beperkt gebruikt. Roc's en de hbo-instellingen beschikken in het algemeen over evc-procedures (erkenning elders verworven competenties), maar er is nog niet veel praktijkervaring mee opgedaan. Binnen het mbo betreft die ervaring tot dusver vooral oudere en ervaren herintreedsters in de zorgsector. Daarnaast zijn er voorbeelden van roc's die in samenwerking met kenniscentra (ECABO, OVDB) een evc-procedure in de economische sector of de zorgsector hebben toegepast. Er zijn hogescholen die mbo-opleidingen in eigen huis hebben, in het kader van een betere onderlinge afstemming en met onder meer als doel om expertise over de beroepskolom op te bouwen. In dergelijke projecten wordt ervaring opgedaan met het gebruik van evc's. Dat gebeurt echter nog niet zo lang en op zo'n grote schaal dat er systematisch is geëvalueerd wat deze ervaringen hebben opgeleverd.

Aandacht interne kwaliteitszorg. Op veel plaatsen binnen de beroepskolom is de aandacht die interne kwaliteitszorg aan doorlopende leerlijnen besteedt, nog onvoldoende effectief. Van Asselt wijst in dit verband op de noodzaak van ketenbeheer. Ketenbeheer op doorlopende leerwegen verbindt twee begrippen met elkaar die naar zijn mening te lang geïsoleerd zijn benaderd. Het gaat daarbij om aansluiting tussen opleidingen en om kwaliteitszorg van scholen (Van Asselt, 2003).

10.3.7 *Is kwalificatiewinst behaald?*

STOAS meet al enkele jaren de effectiviteit van het doorstroombeleid in termen van kwalificatiewinst. Na de tweede vervolgmeting, waarin drie jaren vergeleken worden (2001, 2002 en 2003), concludeert STOAS dat de beroepskolom in 2002 wat beter heeft gepresteerd dan de jaren daarvoor. Die conclusie is gebaseerd op de volgende feiten. Het (i)vbo/mavo heeft in 2002 beter gepresteerd dan de jaren daarvoor, de doorstroomkansen tussen (i)vbo/mavo en mbo nemen heel licht toe, het mbo heeft vergelijkbaar gepresteerd aan de voorafgaande jaren, de doorstroomkansen tussen mbo en hbo zijn over de onderzoeksjaren stabiel, en het hbo presteerde in 2002 iets minder goed dan in de voorafgaande jaren (Den Boer, Geerligs & Sjenitzer, 2005). Erg overtuigend is de behaalde kwalificatiewinst vooralsnog dus niet.

10.4 NABESCHOUWING

Toenemende complexiteit. Door de toenemende complexiteit van het voortgezet onderwijs als gevolg van de introductie van leerwegen in het vmbo en grotere inrichtingsvrijheid wordt de onderlinge aansluiting tussen primair en voortgezet onderwijs er niet eenvoudiger op. Vooral voor leerlingen die extra zorg nodig hebben, kan dit een probleem vormen. Verbetering van de aansluiting voor deze groep kan onder meer gerealiseerd worden door het afstemmen van de zorgniveaus tussen primair en voortgezet onderwijs, en door een betere vaststelling van het effect van de geboden hulp. Daarbij kunnen specifieke instrumenten zoals het Digitaal OverdrachtsDossier (dod) en het Protocol Dyslexie een belangrijke rol spelen. Daarnaast is eerdere melding van potentiële zorgleerlingen van belang en kan gerichter gebruik worden gemaakt van de periode na afname van de Eindtoets Basisonderwijs ten behoeve van gerichte inhoudelijke aansluitingsactiviteiten.

In het voortgezet onderwijs is verdere ontwikkeling nodig van:
- systematische signalering van achterblijvende resultaten door tussentijdse toetsing;
- de mate waarin de hulp planmatig plaatsvindt;
- een bredere toepassing van adaptief onderwijs;
- en het consequent doortrekken van extra hulp bij taalontwikkeling.

Communicatie tussen scholen. De communicatie tussen scholen voor primair en voortgezet onderwijs wordt nog belangrijker, wanneer afzonderlijke scholen in de nabije toekomst (maximaal) gebruikmaken van de geboden keuzevrijheid om eigen accenten in het leerstofaanbod te leggen (zoals de nieuwe inrichting van de onderbouw in het voortgezet onderwijs). Het risico bestaat dat de verruiming van de inrichtingsvrijheid de advisering vanuit het primair onderwijs bemoeilijkt en de ontwikkeling van doorlopende leerlijnen onder druk zet. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen moeten scholen op tijd afspraken over doorlopende leerlijnen en zorgarrangementen maken, en helderheid verschaffen over de keuzes die zij maken in hun onderbouw en de eventuele gevolgen daarvan voor de toelating van leerlingen. Ook door de aandacht voor het inbouwen van doorlopende leerlijnen in hun interne kwaliteitszorgsystemen, kunnen zowel basisscholen als scholen voor voortgezet onderwijs de communicatie verbeteren.

Beeld in beroepskolom. Binnen de beroepskolom is in de praktijk sprake van een rijk geschakeerd beeld en allerlei verschijningsvormen. Er zijn vele activiteiten ontplooid ter verbetering van de aansluiting en doorstroming in de beroepskolom, zowel door bve-instellingen als vanuit vmbo en hbo. Niettemin is de gerealiseerde kwalificatiewinst tot dusver bescheiden gebleken.

In de praktijk is sterk de nadruk gelegd op programmatische afstemming. Dit is een complex proces, vooral door het grote aantal scholen waar roc's mee te maken hebben, en de vele veranderingen binnen de samenstellende delen van het onderwijsstelsel zoals de nieuwe kwalificatiestructuur in het mbo en de introductie van competentiegericht leren en het bachelor-masterstelsel in het hbo. Dat programmatische afstemming niet de belangrijkste succesfactor is voor een goede doorstroming vmbo-mbo, kan onder meer worden afgeleid uit het grote aantal leerlingen dat vanuit niet-verwante richtingen het mbo instroomt. Er zou meer nadruk gelegd moeten worden op een praktischer invulling van de studie- en beroeps-keuzevoorlichting en op vergroting van de flexibiliteit in het vmbo zodat leerlingen die niet op de juiste plek zitten gemakkelijker van leerweg kunnen veranderen. Ook vergroting van de flexibiliteit bij roc's voor deelnemers die van opleiding willen wisselen en verbetering van het communicatieproces in de overgangstrajecten inclusief gerichte aandacht voor loopbaanbegeleiding kunnen de doorstroom verder versterken.

Evenals eerder opgemerkt ten aanzien van de scholen voor primair onderwijs en voortgezet onderwijs, geldt voor scholen en instellingen betrokken bij de beroepskolom dat het van belang is de onderlinge communicatie verder te verbeteren door aandacht voor doorlopende leerlijnen een standaardonderdeel van bestaande kwaliteitszorgsystemen te maken.

Het onderwijs in de sectoren

11 De staat van het primair onderwijs 252
12 De staat van het voortgezet onderwijs 294
13 De staat van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 350
14 De staat van het hoger onderwijs 380

11 De staat van het primair onderwijs

Samenvatting 256

11.1 Inleiding 258

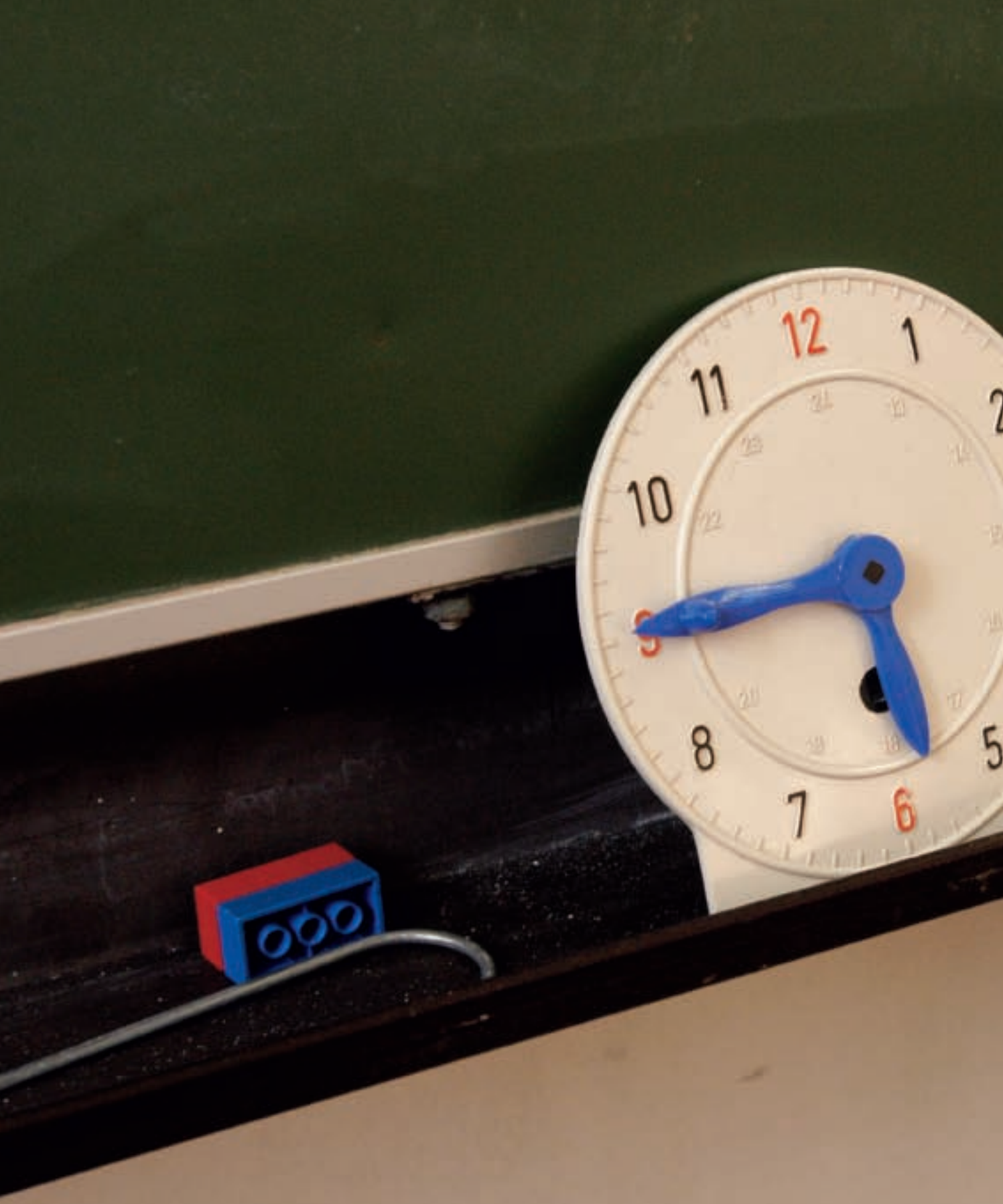
11.2 Ontwikkelingen in het primair onderwijs 259
11.2.1 Kwalitatieve ontwikkelingen 259
11.2.2 Kwantitatieve ontwikkelingen 260

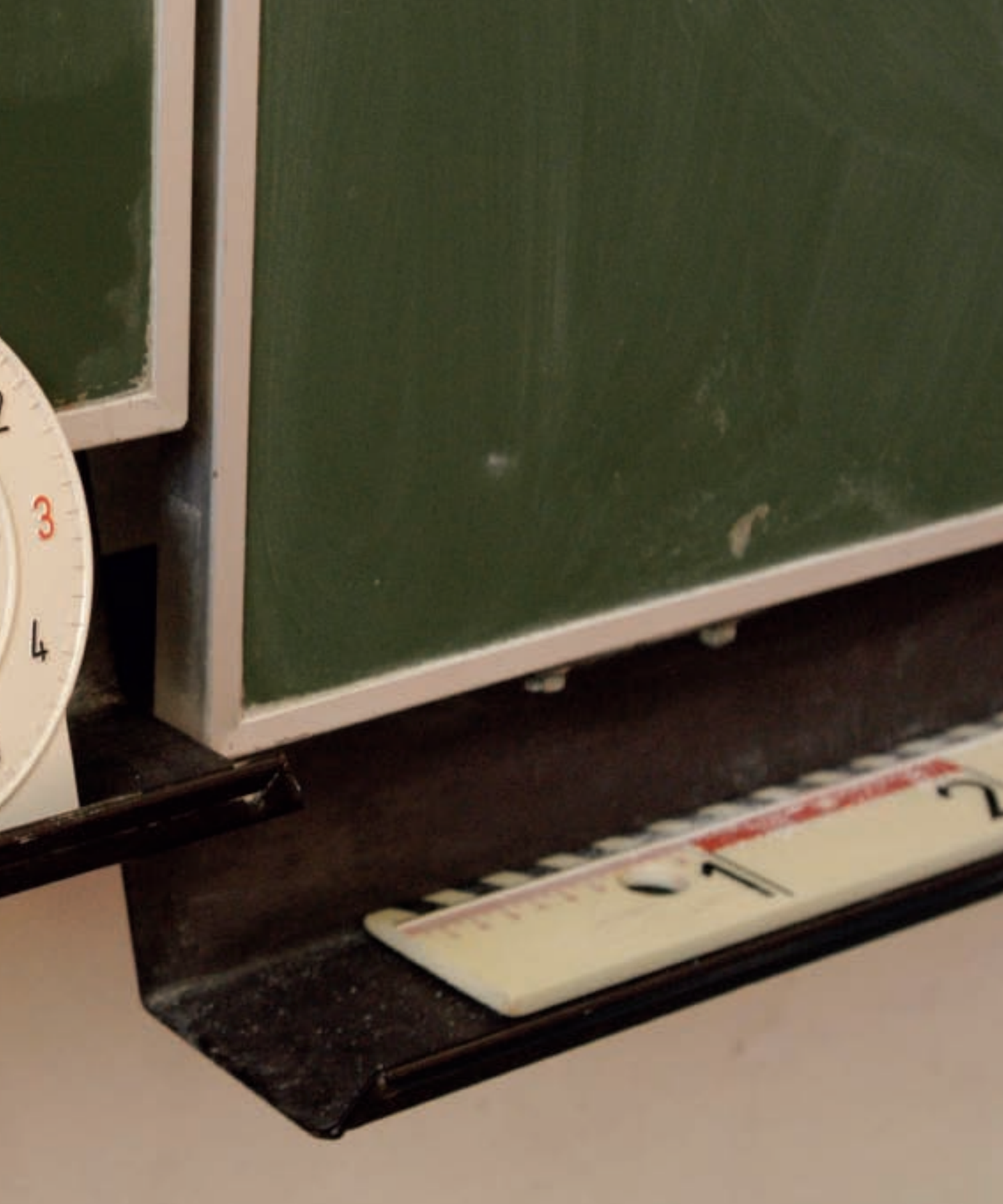
11.3 De kwaliteit van het primair onderwijs 262
11.3.1 Waarborgen voor onderwijskwaliteit 262
11.3.2 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs 267
11.3.3 Opbrengsten 269
11.3.4 Verschillen tussen basisscholen 271
11.3.5 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs 273
11.3.6 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs 275
11.3.7 Kwaliteitszorg en toezicht 278

11.4 Thema's 280
11.4.1 Meertalig onderwijs 280
11.4.2 De kwaliteit van het vak Fries in het basisonderwijs 281
11.4.3 Kwaliteit van het basisonderwijs in de vier grote steden 283
11.4.4 Groepsgrootte 284

11.5 Naleving wet- en regelgeving 287

11.6 Nabeschouwing 288


12
1
11
10
9
8
7
6
5



11 De staat van het primair onderwijs

SAMENVATTING

Kwaliteit weinig veranderd. De kwaliteit van het basisonderwijs is heel behoorlijk. Ouders kunnen er op vertrouwen dat hun kinderen op bijna alle scholen onderwijs krijgen dat ten minste voldoet aan de basisnormen voor kwaliteit. Voor een klein aantal scholen geldt dit echter niet. Op deze scholen is de kans zeker aanwezig dat leerlingen zich niet naar hun mogelijkheden zullen ontwikkelen. Deze scholen noemt de inspectie zeer zwak.

In vergelijking tot vorig jaar is de kwaliteit van basisscholen weinig veranderd, terwijl er in de schooljaren 2002/2003 en 2003/2004 nog een duidelijke vooruitgang te bespeuren was.

Scholen voor speciaal basisonderwijs en de in de regionale expertisecentra (rec) georganiseerde scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs werken met veel inzet aan verbetering van hun kwaliteit. Toch zijn onze zorgen nog niet weggenomen. Deze scholen zijn gemiddeld nog te weinig doelgericht om leerlingen voldoende te laten leren.

Zeer zwakke scholen. Ongeveer 2 procent van de Nederlandse basisscholen is zeer zwak. Dit zijn scholen waar zowel het niveau van de resultaten als de kwaliteit van onderwijs en leren ernstig beneden verwachting blijven. Vergeleken met de periode 1998-2002 is het aantal zeer zwakke scholen duidelijk gedaald. Tegelijkertijd blijkt dat zeer zwakke basisscholen nu aanmerkelijk verder achterblijven op andere scholen dan voorheen. Hierdoor zal het deze scholen meer moeite en tijd kosten zich te verbeteren.

Op ruim duizend basisscholen loopt de kwaliteit van het onderwijs risico's. Deze scholen zijn weliswaar niet zeer zwak, maar zij lopen wel een gerede kans zwak te worden. Om dit te voorkomen intensiveert de inspectie ook op deze scholen het toezicht.

Kwaliteit van het basisonderwijs. De kwaliteit van het basisonderwijs is vergeleken met vorig jaar niet gestegen. In 2003/2004 boekten de scholen nog winst op aspecten als kwaliteitszorg en afstemming op verschillen binnen de groep. Zeven van de tien scholen beschikken over een goed functionerend systeem voor zorg en begeleiding. Toch slaagt in de praktijk een toenemend aantal scholen er niet in hun leerlingen de zorg en begeleiding te bieden die nodig zijn. Analyse van hulpvragen, uitvoering van extra begeleiding en evaluatie van de effecten van de zorg schieten

vaker dan vorig jaar tekort. Het aandeel scholen met opbrengsten die langdurig lager liggen dan redelijkerwijs mag worden verwacht, ligt wat hoger dan vorig jaar. Op de overige kwaliteitskenmerken is de kwaliteit van het basisonderwijs nauwelijks veranderd. Scholen voldoen in het algemeen aan de wettelijk gestelde eisen. De meeste moeite hebben zij met het verzorgen van een breed leerstofaanbod waarin algemene, vakoverstijgende vaardigheden en houdingen voldoende aan bod komen en leerlingen voldoende gelegenheid krijgen kennis te nemen van de verschillende culturen die in Nederland aanwezig zijn.

Kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Het aantal leerlingen dat wacht op plaatsing of op een onderzoek voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs (sbo) neemt de laatste jaren af. Deze trend zet zich ook dit jaar voort. De meeste sbo-scholen werken gericht aan het verbeteren van hun onderwijs. Ook op het gebied van zorg en begeleiding ontwikkelen deze scholen zich in de goede richting. Een zwak punt blijft de opbrengstgerichtheid. Twee van de drie scholen voor speciaal basisonderwijs stellen nog niet voor al hun leerlingen beredeneerde ontwikkelingsperspectieven vast.

Kwaliteit van het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs. Na een daling in de jaren 2003 en 2004 is het aantal leerlingen op een plaatsingslijst voor het speciaal en het voortgezet onderwijs ((v)so) dit jaar niet verder afgenomen. In de clusters 3 en 4 zijn de aantallen het hoogst. Het aantal leerlingen dat wacht op een onderzoek voor plaatsing in het speciaal of het voortgezet speciaal onderwijs neemt sterk toe. De kwaliteit van het onderwijs in het (v)so moet, ondanks verbeteringen op de kwaliteitsaspecten toetsing en onderwijsleerproces, nog steeds zorgelijk worden genoemd. Positief is dat scholen er in korte tijd in zijn geslaagd de lessen aanmerkelijk beter af te stemmen op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. De kwaliteitszorg is licht verbeterd, maar toch op twee derde van de scholen nog onvoldoende. Dit betekent dat allerminst zeker is of deze scholen over voldoende kracht beschikken om gericht en systematisch te werken aan verbetering van hun onderwijs.

Thema's. Er zijn geen aanwijzingen dat scholen die meertalig onderwijs aanbieden, minder aandacht besteden aan de kerndoelen voor Nederlandse taal. De resultaten van leerlingen aan het eind van de basisschool zijn niet lager dan op vergelijkbare scholen, al is dit op scholen die nog maar enkele jaren meertalig onderwijs aanbieden ook nog niet te verwachten. De opbrengsten op de toetsen uit het leerlingvolgsysteem, die sneller op veranderingen in het onderwijs reageren, zijn wel lager dan op vergelijkbare scholen. Een ander probleem is dat het leerstofaanbod in moderne vreemde talen op scholen voor voortgezet onderwijs vaak niet aansluit op

de kennis die deze leerlingen in het basisonderwijs hebben verworven.

De positie van het Fries in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs is niet sterk. Scholen in Friesland zijn vaak niet goed geïnformeerd over de (thuis)taalsituatie van hun leerlingen, de wensen van de ouders en de vaardigheden van de leraren. Het vak Fries zou gediend zijn bij versterking van de samenhang tussen het Fries en andere leer- en vormingsgebieden.

De kwaliteit van het basisonderwijs in de vier grote steden is duidelijk verbeterd. Van achterstand op de gemiddelde Nederlandse basisschool is nauwelijks meer sprake. Vooral op scholen die aan het onderwijskansenplan (okp) hebben meegedaan, is sprake van opmerkelijke verbeteringen.

De gemiddelde groepsgrootte in het basisonderwijs is sinds 1995 met 2,4 leerlingen gedaald tot 23,3 en het aantal echt grote groepen neemt nog steeds af.

11.1 INLEIDING

In ons land volgen ruim 1,6 miljoen leerlingen primair onderwijs. De inspectie van het onderwijs beschrijft in dit hoofdstuk de kwaliteit van het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Het hoofdstuk begint met een kort resumé van belangrijke kwalitatieve en kwantitatieve ontwikkelingen van het afgelopen jaar. In paragraaf 2 komen ontwikkelingen in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs aan de orde. De nadruk ligt op de vraag in hoeverre leerlingen en hun ouders verzekerd zijn van goed primair onderwijs. Paragraaf 3 is gereserveerd voor een aantal onderwerpen waaraan de inspectie bijzondere aandacht heeft besteed in het schooljaar 2004/2005. Achtereenvolgens zijn dat: meertalig onderwijs, het vak Fries, het basisonderwijs in de vier grote steden en de groepsgrootte in het basisonderwijs. Het hoofdstuk besluit met een samenvattende beschouwing.

Kwaliteitsontwikkelingen. Sinds 1999 heeft de inspectie in het Onderwijsverslag jaarlijks de kwaliteitsontwikkelingen in het basisonderwijs in kaart gebracht. Nadat in 2002 de bestandsopname was voltooid, is de inspectie doorgegaan met het publiceren van meerjarige overzichten op basis van het toezichtkader (Integraal School Toezicht) dat tijdens die bestandsopname werd gebruikt. Inmiddels is er in het toezicht zoveel veranderd dat de inspectie ervoor heeft gekozen ontwikkelingen in het basisonderwijs op twee verschillende manieren te beschrijven. Ten eerste vindt een globale vergelijking plaats van de kwaliteit van het onderwijs in de periode 1998-2002 met de kwaliteit in de periode 2003-2005. Ten tweede maken wij kwaliteitsontwikkelingen tussen het schooljaar 2003/2004 en het schooljaar 2004/2005 zichtbaar.

11.2 ONTWIKKELINGEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

11.2.1 *Kwalitatieve ontwikkelingen*

In het schooljaar 2004/2005 trokken verschillende ontwikkelingen in het primair onderwijs de aandacht.

Herziening gewichtenregeling. De aangekondigde wijzigingen in de gewichtenregeling voor het basisonderwijs leidden tot zorgen in de grote steden. Weliswaar bleek er brede steun te zijn voor het idee om aan scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen meer middelen beschikbaar te stellen, maar voor bezuinigingen die vooral scholen in de grote steden zouden treffen, bestond weinig begrip. Inmiddels zijn maatregelen aangekondigd om de negatieve gevolgen te verzachten voor steden met grote aantallen leerlingen van allochtone herkomst.

Ook de inspectie heeft in het vorige Onderwijsverslag aandacht besteed aan de problemen op scholen met veel kinderen van relatief laag opgeleide autochtone ouders. Onze conclusie luidde dat een aanpak toegesneden op de problemen van de desbetreffende school geboden is om de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen te verbeteren.

Zorg en begeleiding onder druk. Basisscholen ervaren een stijging van het aantal leerlingen met gedragsproblemen waarbij bovendien de ernst van deze problemen toeneemt. Veel scholen melden dat ze redelijk goed in staat zijn achterstanden op cognitief gebied aan te pakken, maar er onvoldoende in slagen sociaal-emotionele problemen te verhelpen. Dit leidt ertoe dat basisscholen vooral leerlingen met gedragsproblemen naar het speciaal basisonderwijs verwijzen. Laatstgenoemde scholen ervaren de veranderingen in hun leerlingenpopulatie als een verdichting van de problematiek. Enkele jaren geleden stelde de inspectie vast dat de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs op verschillende gebieden tekortschoot (Inspectie van het Onderwijs, 2002b). In het vorige Onderwijsverslag (Inspectie van het Onderwijs, 2005e) moest een vergelijkbare conclusie getrokken worden over de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Omdat er in het voortgezet onderwijs op het gebied van zorg en begeleiding eveneens sprake is van verschillende moeilijk oplosbare problemen, is in dit verslag een apart hoofdstuk gereserveerd voor het onderwerp zorg en begeleiding.

Niet-bekostigd onderwijs. Veel aandacht ging het afgelopen schooljaar uit naar het niet-bekostigd onderwijs. De inspectie heeft dit jaar 35 particuliere scholen bezocht. Een deel van deze scholen biedt zowel primair als voortgezet onderwijs aan. Over 28 van de 31 scholen voor kinderen in de basisschoolleeftijd heeft de inspectie over de nu geldende aanmerkingcriteria in verband met de leerplichtwet positief geadviseerd, over drie scholen negatief. In het voortgezet onderwijs is over acht scholen positief en over tien negatief geadviseerd. Ingrijpen is alleen aan de orde als de niet-bekostigde instellingen niet aan deze criteria voldoen.

Bewegingsonderwijs. In het Onderwijsverslag 2003/2004 heeft de inspectie nadrukkelijk aandacht gevraagd voor beweging en voeding in het onderwijs. De inspectie constateerde dat scholen onvoldoende inspelen op de problemen die ongezonde voeding en gebrek aan beweging met zich meebrengen. De onderwijstijd hiervoor is al jaren constant. Ook dit jaar zijn er geen signalen dat hierin verandering ontstaat, vooral omdat scholen

veel verschillende maatschappelijke problemen op zich af zien komen. Toch wordt de gezondheid van kinderen in ons land duidelijk bedreigd. Dit probleem is niet alleen een zorg voor het onderwijs. Samenwerking tussen scholen en andere instanties, zoals gemeentelijke gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening, verhoogt de kans op succes aanmerkelijk.

Overgewicht. Overgewicht bij kinderen neemt snel toe. Kinderen sporten en bewegen steeds minder en besteden hun tijd vaker aan activiteiten als televisiekijken en computeren. Vooral kinderen uit gezinnen met een lagere sociaal-economische status zijn onvoldoende lichamelijk actief. Bovendien consumeren deze kinderen meer voedingsmiddelen buitenshuis, meer kant-en-klaarvoedingsmiddelen en meer snacks. Volgens onderzoek van TNO (De Vries e.a., 2005) is slechts 3 tot 4 procent van de 6- tot 11-jarigen uit deze groep voldoende lichamelijk actief.

Juist bij kinderen is de toename van overgewicht problematisch, gezien de negatieve gevolgen op latere leeftijd. Scholen zouden meer kunnen bijdragen aan het stimuleren van de lichamelijke activiteit van kinderen. Daarbij gaat het niet alleen om meer tijd voor bewegingsonderwijs, maar bijvoorbeeld ook om het schoolplein zo in te richten dat leerlingen daardoor gestimuleerd worden tot meer beweging.

Bewegingsonderwijs. Er zijn nog meer redenen om aandacht te vragen voor bewegingsonderwijs. Weliswaar is het aantal kinderen dat in georganiseerd verband sport beoefent de afgelopen jaren afgenomen, maar het aantal sportblessures blijft hoog. Bijna de helft van de 2,3 miljoen sportblessures per jaar ontstaat bij kinderen (Schmikli, 2002). Naast de acute gevolgen gaan blessures op jonge leeftijd vaak samen met chronische klachten aan het bewegingsapparaat op latere leeftijd. Om de korte- en langetermijneffecten van blessures te beperken, is preventie van dergelijke blessures op jonge leeftijd erg belangrijk. Met een programma gericht op de preventie van sportblessures op de scholen kan op een simpele en relatief goedkope manier de gehele doelgroep van jongeren worden bereikt.

Autonomie en verantwoording. Ten slotte mag de toenemende ontwikkeling in de richting van autonome en zelfverantwoordelijke scholen niet onvermeld blijven. De invoering van de lumpsumfinanciering in 2006 en de toegenomen verantwoordelijkheid van de scholen en hun besturen voor het onderwijsachterstandenbeleid stellen hoge eisen aan de professionaliteit en de zorg voor de eigen kwaliteit. Van scholen zal, meer dan nu het geval is, worden gevraagd publiek verantwoording af te leggen over hun beleid en de effecten daarvan en over de wijze waarop zij bijdragen aan de oplossing van meer algemene problemen in het onderwijs.

11.2.2 *Kwantitatieve ontwikkelingen*

In het schooljaar 2004/2005 volgen bij elkaar 1.633.200 leerlingen primair onderwijs. Van deze leerlingen is 3,1 procent aangewezen op het speciaal basisonderwijs (sbo) en 2,1 procent op het speciaal onderwijs (so). De daling van het aantal leerlingen in het sbo gaat gepaard met een stijging van de deelnemersaantallen in het so. In het basisonderwijs is het leerlingenaantal, na een lichte daling in beide vorige schooljaren, ten opzichte van 2003 met 1.400 toegenomen.

Tabel 11.2.2a
Aantal leerlingen in het primair onderwijs, 2000/2004

Aantal leerlingen	2000	2001	2002	2003	2004
Bao	1.546.300	1.552.100	1.549.700	1.547.300	1.548.700
Sbo	51.600	51.800	52.100	51.400	50.100
So	30.300	31.600	33.100	34.000	34.400
Vso	15.500	16.600	19.000	20.900	22.700

Bron: ministerie van OCW (2005e)

Achterstandsleerlingen. Het percentage leerlingen waarvoor een extra gewicht wordt toegekend nam sinds 2000 af van 28 naar 23,8. Zowel het aantal autochtone als allochtone achterstandsleerlingen daalde. Het aandeel leerlingen met een niet-Nederlandse culturele achtergrond – waaronder ook kinderen van hoger opgeleide ouders – steeg in het basisonderwijs daarentegen naar 15,3 procent. In het sbo (18,5 procent) en het so (19,4 procent) zijn deze leerlingen oververtegenwoordigd. In het basisonderwijs nam in de periode 2000-2004 het aantal leerlingen met een handicap toe van 6.800 tot 10.300.

Besturen. Jaarlijks verdwijnen er, zoals blijkt uit onderstaande tabel, in het primair onderwijs ruim honderd, vooral kleinere besturen. Het aandeel besturen met één school neemt af.

Het aantal scholen nam sinds het jaar 2000 zowel in het basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het speciaal onderwijs iets af. De scholen werden gemiddeld iets groter. De gemiddelde basisschool telt nu 222 leerlingen. Scholen voor sbo en so tellen gemiddeld respectievelijk 153 en 176 leerlingen.

Toename personeelsleden. Het aantal personeelsleden in het basisonderwijs is de laatste jaren flink toegenomen: van 117.200 in 2000 tot 141.200 in 2004. Er is vooral veel 'overig personeel' bijgekomen, waaronder klassen- en onderwijsassistenten.

Tabel 11.2.2b
Aantal besturen in het primair onderwijs in 2000 en 2004

	2000	2004
– Aantal besturen	2078	1609
– Percentage besturen met 1 school	51	47
– Percentage besturen met 10 of meer scholen	10	15

Bron: ministerie van OCW (2005e)

11.3 DE KWALITEIT VAN HET PRIMAIR ONDERWIJS

11.3.1 *Waarborgen voor onderwijskwaliteit*

Minder zeer zwakke scholen. Het aantal zeer zwakke basisscholen neemt af, terwijl het aantal risicoscholen niet of nauwelijks verandert. Toch volgt één op de zes of zeven leerlingen in ons land basisonderwijs op een school waar de kwaliteit van het onderwijs niet voldoende is verzekerd. Op bijna 2 procent van de basisscholen is de kwaliteit zelfs uitdrukkelijk onder de maat. De opbrengsten op deze scholen zijn, rekening houdend met de samenstelling van de leerlingenpopulatie, al langere tijd lager dan mag worden verwacht en bovendien vertonen het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces en/of de leerlingenzorg er ernstige tekortkomingen. Daarnaast geldt voor meer dan duizend basisscholen dat de kwaliteit van het onderwijs – en daarmee de leerresultaten van leerlingen – wordt bedreigd, al zijn die scholen volgens onze criteria (nog) niet zeer zwak.

Criteria om zeer zwakke scholen en risicoscholen te identificeren. Voor het basisonderwijs beschikt de inspectie over duidelijke criteria om vast te stellen of scholen zeer zwak zijn. Aan de hand van de gegevens uit het toezicht is de inspectie tot de conclusie gekomen dat sommige kwaliteitskenmerken of -aspecten sterker samenhangen met de prestaties van leerlingen op een school dan andere. Sinds 2002 is ons toezichtkader verschillende keren veranderd. Tegelijkertijd met deze wijzigingen in het toezicht zijn de criteria voor onderpresteren en de regels voor vervolgtoezicht aangepast. In het schooljaar 2004/2005 golden onderstaande afspraken:

Kenmerken van zeer zwakke scholen.

1. Scholen zijn zeer zwak als de opbrengsten drie achtereenvolgende jaren te laag én ten minste twee van de kwaliteitsaspecten 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'zorg en begeleiding' onvoldoende zijn.
2. Als naast de opbrengsten één van deze drie kwaliteitsaspecten onvoldoende is en daarnaast 'tijd' en 'schoolklimaat' onder de maat blijven, spreekt de inspectie eveneens van zeer zwakke scholen.
3. Ook als de opbrengsten op een school niet vast te stellen zijn, kan een school zeer zwak zijn. In dat geval noemt de inspectie een school zeer zwak als naast 'kwaliteitszorg' ten minste twee van de drie genoemde kwaliteitsaspecten onvoldoende zijn of – als één van de drie kenmerken onvoldoende is – zowel 'tijd' als 'schoolklimaat' tekortschieten.

Kenmerken risicoscholen. Er kunnen verschillende redenen zijn om van een risicoschool te spreken. Scholen met ernstige tekortkomingen op ten minste twee van de kwaliteitsaspecten 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'zorg en begeleiding' zijn te beschouwen als risicoscholen, ook al zijn de opbrengsten nog niet te laag. Ook andere risico's, zoals teleurstellende toetsresultaten tijdens de schoolperiode of problemen binnen het team, kunnen leiden tot de beslissing het toezicht op een school te intensiveren.

Het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs kennen eveneens scholen die zeer zwak zijn. In eerdere Onderwijsverslagen

(Inspectie van het Onderwijs, 2003b; 2005e) heeft de inspectie uitdrukkelijk haar zorg uitgesproken over de kwaliteit van het onderwijs in het sbo en het (v)so.

Onderzoek naar de kwaliteitsverbetering. De inspectie intensiveert het toezicht op risicoscholen en hanteert voor zeer zwakke scholen een toegesneden procedure. Al deze scholen bezoekt de inspectie frequent; bovendien vindt op de zeer zwakke scholen binnen twee jaar een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (okv) plaats. Als zeer zwakke scholen geen duidelijke maatregelen nemen ter verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en er binnen een redelijke termijn niet in slagen substantiële verbetering te realiseren, volgt melding aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Die kan vervolgens bestuurlijke maatregelen nemen. Op scholen met aanzienlijke kwaliteitsrisico's, die echter (nog) niet zeer zwak zijn, houdt de inspectie nauwgezet de vinger aan de pols en voert zij na twee jaar opnieuw een periodiek kwaliteitsonderzoek (pko2) uit.

Ontwikkelingen rond zeer zwakke scholen en risicoscholen. Het aantal zeer zwakke basisscholen is de afgelopen jaren gedaald. Tijdens de bestandsopname in de periode 1998-2002 behoorde 4 procent van de scholen tot deze categorie. In de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005 bleek het aandeel zeer zwakke scholen te zijn gedaald tot gemiddeld 1,8 procent.

Prestatieparadox. Als maatschappelijk veel waarde wordt gehecht aan bepaalde kwaliteitscriteria, bestaat de kans dat deze een deel van hun waarde verliezen: voor betrokken scholen kan de verleiding groot zijn de score op zo'n criterium door strategisch gedrag in positieve zin te beïnvloeden. Van Thiel & Leeuw (2005) spreken in dit verband van de prestatieparadox. De inspectie kan, bij vermoedens van strategisch gedrag, reageren door nader onderzoek uit te voeren. Tot nu toe zijn er echter geen aanwijzingen dat de prestatieparadox een rol speelt bij de criteria die bepalen of een school zeer zwak is.

Aantal scholen met te lage opbrengsten verandert nauwelijks. Of een school zeer zwak is of niet, hangt voor een belangrijk deel af van het niveau van de opbrengsten. Het aantal scholen met te lage opbrengsten verschilt van jaar tot jaar, maar schommelt al sinds 1999 tussen 4 en 9 procent. De gemiddelde scores op de Cito-eindtoets zijn redelijk constant. Dit is opvallend, omdat een stijging voor de hand zou liggen. Een toenemend aantal leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend (lwoo) of praktijkonderwijs (pro) doet namelijk niet mee aan de eindtoets of wordt bij de berekening van de schoolscore buiten beschouwing gelaten. Inclusief de leerlingen die al na groep 7 de basisschool verlaten, telt zo'n 11 procent van de leerlingen bij de berekening van de schoolscore niet mee. Bijna twintigduizend zwakke leerlingen spelen dus bij de beoordeling van het niveau van de schoolopbrengsten aan het eind van de basisschool geen rol.

Lage opbrengsten maskeren. In sommige steden is het aantal schoolverlaters dat buiten de eindscores wordt gehouden bijzonder hoog. Zo is in Amsterdam het aandeel leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs in twee jaar gestegen van 17 tot 23 procent. Mede hierdoor komt de gemiddelde score op de Cito-eindtoets in deze stad, ondanks het hoge aandeel doelgroepleerlingen, boven het landelijk gemiddelde uit. De daling van het aantal zeer zwakke scholen is, zo

blijkt uit onze analyses, niet toe te schrijven aan hogere beoordelingen op het kwaliteitskenmerk opbrengsten. De inspectie mag niet uitsluiten dat sommige scholen lage opbrengsten proberen te maskeren.

Verbeteringen bij leerstofaanbod en zorg en begeleiding. De afgelopen jaren heeft het basisonderwijs vooruitgang geboekt in de kwaliteit van het leerstofaanbod en van zorg en begeleiding. Omdat deze kwaliteitskenmerken mede bepalen of scholen zeer zwak zijn, mag worden aangenomen dat dit van invloed is op de ontwikkeling van het aantal zeer zwakke scholen. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat scholen door verbeteringen in de kwaliteitszorg minder snel afglijden. Vooral regelmatige evaluaties van de kwaliteit van onderwijs en leren en van het niveau van de opbrengsten, stellen scholen in staat tijdig maatregelen te treffen als blijkt dat de kwaliteit onder druk komt te staan.

Problemen op zeer zwakke scholen ernstiger. Zeer zwakke scholen vertonen niet alleen tekortkomingen op de kwaliteitskenmerken leerstofaanbod, onderwijsleerproces en zorg en begeleiding, maar zijn doorgaans zwak op alle kwaliteitskenmerken. Dat maakt het nodig het toezicht op deze scholen in volle breedte te intensiveren. Met zeer zwakke scholen gaat de inspectie in principe een twee jaar durend traject van geïntensiveerd toezicht aan. Aan het eind daarvan onderzoekt de inspectie of de school er in is geslaagd de kwaliteit te verbeteren. Voor risicoscholen geldt geen apart traject van geïntensiveerd toezicht; deze scholen worden door de inspectie na twee jaar opnieuw bezocht met

Tabel 11.3.1a

Percentage scholen dat in de periode 2003-2005 voldoende scoort op de verschillende kwaliteitskenmerken, onderverdeeld in zeer zwakke scholen (okv), risicoscholen (pko2), modale en goede scholen (pko4) en het landelijk gemiddelde

Kwaliteitskenmerk	Zeer zwakke scholen (n=40)	Risicoscholen (n=3.260)	Modale en goede scholen (n=1.896)	Landelijk gemiddelde (n=2.262)
Kwaliteitszorg	5	25	59	54
Toetsing	73	95	98	98
Leerstofaanbod	35	70	97	92
Tijd	70	86	94	93
Onderwijsleerproces	23	78	98	95
Schoolklimaat	78	93	99	98
Zorg en begeleiding	5	33	82	74
Opbrengsten onbekend	41	19	3	5
Opbrengsten onvoldoende	59	36	0	5
Opbrengsten voldoende	0	45	98	90

Het aantal feitelijk onderzochte scholen is aanmerkelijk groter dan 2.262. Onder meer de ruim duizend in het kader van pilot-onderzoek bezochte scholen zijn in deze tabel niet meegenomen.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004/2005)

een al dan niet aangepaste vorm van periodiek kwaliteitsonderzoek. Op modale en goede scholen wordt eens in de vier jaar een periodiek kwaliteitsonderzoek uitgevoerd. Tabel 11.3.1a laat de verschillen zien tussen zeer zwakke scholen, risicoscholen en andere scholen.

Van de 284 scholen die tijdens de bestandsopname 1998 tot 2002 zeer zwak bleken te zijn, hebben de meeste zich inmiddels verbeterd. Tien andere zeer zwakke scholen bestaan, door fusies of andere oorzaken, inmiddels niet meer. Op 1 juli 2005 waren er 36 scholen uit de bestandsopname die nog steeds of opnieuw onvoldoende of niet te beoordelen opbrengsten hadden. Daarvan waren er vier nog steeds zeer zwak omdat zij daarnaast op cruciale aspecten van het onderwijsproces onvoldoende scoorden.

De inspectie heeft redenen om aan te nemen dat de problemen op de basisscholen die nu zeer zwak zijn gebleken, hardnekkiger zijn dan in het verleden. Allereerst blijkt dat scholen die na 2002 zeer zwak zijn geworden, al in de periode 1998-2002 op veel aspecten van onderwijs en leren, de schoolorganisatie, de inzet van middelen en het functioneren van het schoolbestuur, niet of nauwelijks beter scoorden dan de scholen die tijdens de bestandsopname zeer zwak bleken te zijn en zich niet verbeterden. Alleen was op dat moment hun opbrengst nog niet onder niveau. Ten tweede blijkt de achterstand van de scholen die in de jaren 2003 tot 2005 zeer zwak waren aanmerkelijk groter te zijn dan van de zeer zwakke scholen uit de bestandsopname.

De achterstand van zeer zwakke scholen op de gemiddelde basisschool is sinds de bestandsopname in alle opzichten toegenomen. De verschillen zijn vooral bij de kernindicatoren voor het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces en de zorg en begeleiding, groter geworden.

Uit de bestandsopname weet de inspectie dat op zeer zwakke scholen niet alleen de kwaliteit van onderwijs en leren ernstig tekortschiet, maar ook de schoolorganisatie vaak zwak is. Op zeer zwakke scholen uit de bestandsopname die zich niet wisten te verbeteren, bleek de kwaliteit van het management vrijwel steeds onder de maat te zijn.

Risicoscholen. Naast zeer zwakke scholen zijn er ook basisscholen die het risico lopen zeer zwak te worden. Deze scholen scoren vaak onvoldoende op de kwaliteitskenmerken leerstofaanbod, onderwijsleerproces en zorg en begeleiding. Het niveau van de opbrengsten is dan doorgaans echter nog voldoende, dat wil zeggen dat de prestaties van de leerlingen aan het eind van de basisschoolperiode nog geen drie achtereenvolgende jaren substantieel lager liggen dan op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht. Ook kan het zijn dat de opbrengsten niet bekend zijn, of een dalende lijn laten zien. Onze analyses wijzen uit dat het niveau van de opbrengsten met enige vertraging reageert op tekortkomingen op de genoemde kwaliteitskenmerken. Als scholen wachten met het opstellen en uitvoeren van beleid dat is gericht op verbetering tot het moment dat ook de opbrengsten onder de maat zijn, kan het te lang duren voordat herstel zichtbaar wordt. Geen enkele school zou dat de leerlingen mogen aandoen.

Mogelijkheden voor schoolverbetering. Al eerder heeft de inspectie geconstateerd dat er voor schoolverbetering geen kant-en-klare recepten klaarliggen. Zeer zwakke scholen vertonen enkele gemeenschappelijke kenmerken, maar verschillen ook aanzienlijk van elkaar. Scholen die zich willen verbeteren, zullen op basis van een door team en ouders gedeelde schoolspecifieke visie moeten

kiezen voor een integrale, samenhangende, planmatige en resultaatgerichte aanpak. Juist zwakke scholen zijn, zo is ook gebleken uit het onderwijskansenplan, vaak niet in staat op eigen kracht tot zo'n aanpak te komen. Concrete ondersteuning door bestuur en onderwijsondersteunende instellingen is veelal onmisbaar. Ook een expliciete verplichting om regelmatig verantwoording af te leggen, blijkt een noodzakelijke voorwaarde voor schoolverbetering te zijn.

Gevalsstudies. Op dertien zeer zwakke scholen heeft de inspectie dit jaar onderzocht of bepaalde contextkenmerken van invloed zijn op de kans om zeer zwak te worden. Op deze scholen bleek, zoals te verwachten was, relatief vaak sprake te zijn van veranderingen in de leerlingenpopulatie, problemen in het personeelsbeleid en gebrek aan onderwijskundig leiderschap.

Opvallender is dat veel zeer zwakke scholen in een min of meer geïsoleerde situatie verkeren. Die isolatie kwam tot uiting in het ontbreken van concurrerende scholen in de omgeving, een starre visie die elke verandering buitensluit, ouders die geen behoefte hebben aan onderwijsinhoudelijke ontwikkelingen of een team waar al vele jaren geen nieuwe leraren zijn ingestroomd.

Uit deze gevalsstudies blijkt dat communicatie met de 'buitenwereld' op zeer zwakke scholen vaak beperkt is en dat impulsen tot vernieuwing – als die er al zijn – weinig steun krijgen. Deze scholen zijn vaak niet in staat veranderingen in de samenstelling van de leerlingenpopulatie te vertalen in beleid. Zo trof de inspectie enkele scholen aan met een zorgsysteem dat was opgezet in een periode waarin er weinig zorgleerlingen waren. Nadat dat aantal toenam, bleven deze scholen werken met remedial teaching buiten de klas in plaats van de lessen binnen de groep meer af te stemmen op de leerbehoeften van deze leerlingen. Ook het omgekeerde kwam voor: scholen die gewend waren aan zwakke leerlingen, slaagden er niet in meer begaafde leerlingen passend onderwijs te bieden.

De inspectie komt tot de conclusie dat besturen van deze scholen meer inhoud aan hun taak zouden moeten geven door gerichte sturing aan de hand van concrete verbeter- of actieplannen, versterking van het onderwijskundig management en zo nodig het inschakelen van externe deskundigen. Op verreweg de meeste van deze scholen zijn maatregelen nodig om nieuwe methoden in te voeren en het didactisch handelen van leraren te verbeteren. Ook het leerlingvolgsysteem verdient meer inhoud te krijgen. Vooral de vertaling van de gegevens daaruit in een passend leerstofaanbod en een op de mogelijkheden en beperkingen van de leerlingen toegesneden didactische aanpak, ontbreekt regelmatig.

Schoolverbetering. Schoolverbetering is vaak een zaak van de lange adem. Op zeer zwakke scholen zijn schoolorganisatie en management vaak te zwak om een gemeenschappelijke koers te ontwikkelen en tot planmatige uitvoering van schoolverbetering te komen. Pas als aan deze voorwaarden is voldaan, ontstaan kansen om het primaire onderwijsproces te verbeteren en langs die weg geleidelijk hogere opbrengsten te realiseren. Tegelijkertijd is het onaanvaardbaar als leerlingen langere tijd de dupe zijn van slecht onderwijs. Zeer zwakke scholen dienen binnen enkele maanden tijd een helder perspectief te bieden voor kwaliteitsverbetering. De inspectie houdt het verbetertraject op deze scholen daarom goed in de gaten.

Voorkomen is niet alleen beter dan genezen, maar vaak ook eenvoudiger. Hoe eerder scholen ontdekken dat zij een substantieel risico lopen zeer zwak te worden, hoe beter. Een school met een

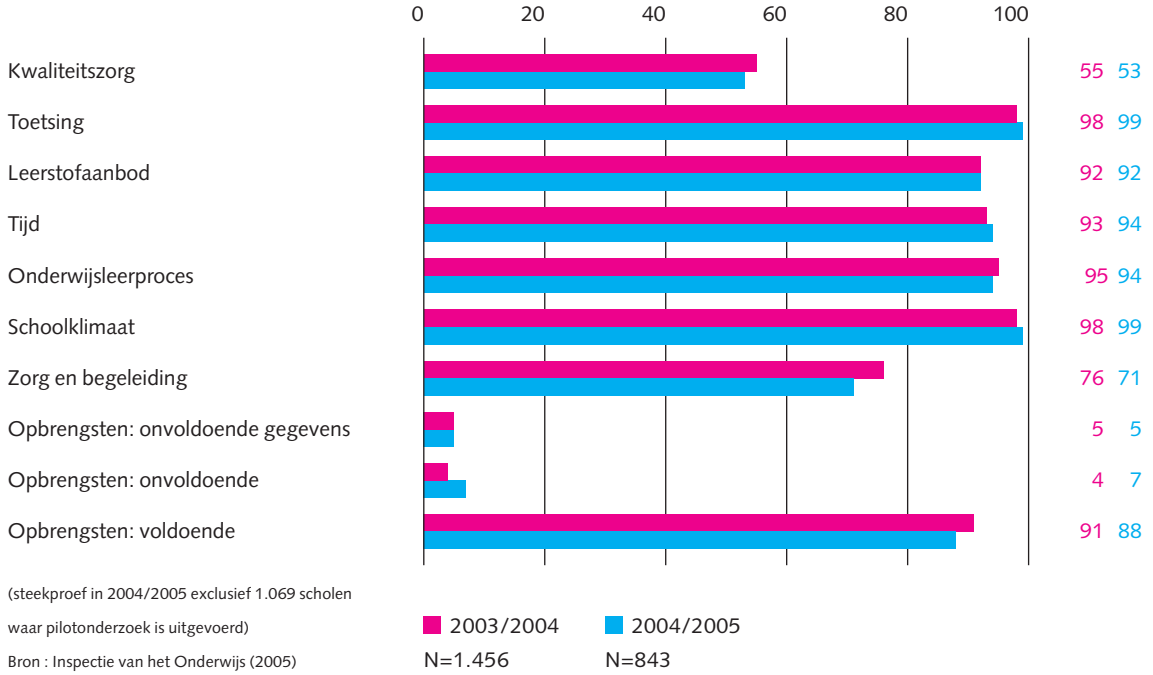
goed functionerend systeem van kwaliteitszorg zal in een vroeg stadium maatregelen kunnen treffen om achteruitgang een halt toe te roepen. Ook voor de inspectie geldt dat hoe meer zij weet van de oorzaken die scholen zeer zwak maken, hoe sneller zij in staat is risicoscholen daarop te wijzen en hen aan te zetten tot het opstellen van plannen voor verbetering en het uitvoeren daarvan. Met behulp van de jaarlijkse vragenlijsten die door scholen worden ingevuld en op basis van haar kennis van scholen stelt de inspectie risicoprofielen op. Op scholen die daarvoor in aanmerking komen, zal zij versneld een periodiek kwaliteitsonderzoek uitvoeren.

11.3.2 *Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs*

De kwaliteit van het basisonderwijs is sinds het vorige schooljaar nauwelijks veranderd, zo blijkt uit onderstaand figuur.

Stagnatie bij kwaliteitszorg en afstemming op verschillen. Van de vorig jaar nog duidelijke vooruitgang op aspecten als kwaliteitszorg en afstemming van de lessen op verschillen binnen de groep, is dit jaar geen sprake meer. De zorg voor de eigen kwaliteit is net als vorig jaar op iets meer dan de helft

Figuur 11.3.2
Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de kwaliteitsaspecten



(steekproef in 2004/2005 exclusief 1.069 scholen waar pilotonderzoek is uitgevoerd)
Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

van de scholen voldoende ontwikkeld. Anders dan de inspectie verwachtte, blijkt de impuls van het nieuwe schoolplan voor de periode 2003-2007 niet veel langer dan één jaar door te werken.

Een systeem voor kwaliteitszorg is zo sterk als de zwakste schakel in de keten. Op vrijwel alle scholen treft de inspectie wel onderdelen van kwaliteitszorg aan: kennis van de eigen uitgangssituatie, formulering van verbeterdoelen, aantoonbaar werken aan verbeteringen van het onderwijs, evaluatie van de effecten daarvan of afleggen van verantwoording. Op slechts een derde van de scholen is sprake van integrale kwaliteitszorg waarin al die onderdelen in onderlinge samenhang aan bod komen. Deze bevindingen komen overeen met de conclusies van Hofman e.a. (2005). Uit hun studie blijkt dat er slechts een lichte samenhang bestaat tussen kwaliteitszorg, kwaliteit van het onderwijsproces en niveau van de opbrengsten. Leerlingen op scholen die nog niet of nauwelijks aandacht aan kwaliteitszorg besteden, scoren iets lager dan andere leerlingen op taal, rekenen en lezen. Scholen die ver zijn gevorderd met de ontwikkeling van kwaliteitszorg, behoren relatief vaak tot het type van 'lerende organisatie'. De Vijlder (2005) constateert dat het voor veel scholen nog erg zoeken is en het proces van zelfevaluatie moeizamer van de grond komt dan werd verwacht.

Het percentage scholen waar de lessen voldoende zijn afgestemd op relevante verschillen tussen leerlingen is – na een flinke vooruitgang in het schooljaar 2003/2004 – weer onder de vijftig gezakt. Gezien het toenemend aantal leerlingen dat is aangewezen op extra hulp, is het nauwelijks meer mogelijk en evenmin wenselijk alle zorgleerlingen extra hulp buiten de groep te bieden. De inspectie is van oordeel dat in de eerste plaats groepsleraren verantwoordelijk zijn voor de ondersteuning van de leerlingen in hun groep. Zij dienen daarvoor te beschikken over de vaardigheden hun lessen in te richten op basis van systematisch verzamelde kennis over de verschillende mogelijkheden en beperkingen van hun leerlingen. Het is teleurstellend te moeten constateren dat de positieve ontwikkeling van de afgelopen jaren nu geen vervolg krijgt.

Zorg en begeleiding. Net als vorig verslagjaar beschikt meer dan 70 procent van de basisscholen over een goed functionerend systeem voor zorg en begeleiding. Toch is bij zorg en begeleiding, na de vooruitgang in de afgelopen schooljaren, nu geen positieve ontwikkeling meer zichtbaar.

Een toenemend aantal scholen slaagt er niet in hun leerlingen de begeleiding te geven die zij nodig hebben. Analyse van hulpvragen, uitvoering van de extra begeleiding van leerlingen die extra zorg nodig hebben en evaluatie van de effecten van de zorg, schieten in het schooljaar 2004/2005 op meer scholen tekort dan in het vorige schooljaar. De inspectie stelt vast dat vrijwel alle basisscholen een toename van zowel het aantal zorgleerlingen als van de ernst van de problemen ervaren. Scholen zijn, naar eigen zeggen, vaak wel in staat gerichte maatregelen te treffen als leerlingen met cognitieve achterstanden te kampen hebben, maar erkennen dat zij veel minder goed leerlingen met gedragsproblemen kunnen helpen.

Overige kwaliteitskenmerken. Behalve bij zorg en begeleiding, opbrengsten, kwaliteitszorg en afstemming op verschillen, is de kwaliteit van het basisonderwijs sinds het schooljaar 2003/2004 nauwelijks veranderd. Negen van de tien scholen maken gebruik van genormeerde toetsen en nemen die op de juiste wijze af. Het leerstofaanbod is op bijna alle scholen dekkend voor de kerndoelen en voldoende afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Kerndoelen zijn streefdoelen

die aangeven waarop basisscholen zich moeten richten bij de ontwikkeling van hun leerlingen. Scholen mogen zelf bepalen hoe de kerndoelen binnen bereik komen. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft inmiddels de herziene kerndoelen basisonderwijs naar de Kamer gestuurd. Het aantal kerndoelen is verminderd. Van belang is dat nu ook het respectvol omgaan met verschillen in opvattingen als kerndoel is opgenomen.

Kerndoelen taal en rekenen. Het lukt basisscholen niet de kerndoelen voor taal en rekenen aan alle leerlingen volledig aan te bieden en zeker niet alle leerlingen bereiken het beoogde niveau aan het eind van de basisschool. Het eerste geldt voor de 6 procent leerlingen met een individuele leerlijn, het tweede voor leerlingen die in groep 8 een achterstand van meer dan een half jaar hebben voor taal (inclusief lezen) en/of rekenen. Volgens de opgave van de in het schooljaar 2004/2005 bezochte scholen haalt bij elkaar ongeveer een kwart van alle leerlingen het beoogde eindniveau niet.

Evenals vorig verslagjaar ontbreekt op de helft van de scholen voldoende samenhang in het leerstofaanbod. Vrijwel steeds is in die gevallen sprake van niet-uitgewerkte (tussen)doelen en leerlijnen in de groepen 1 en 2 en een gebrekkige aansluiting van het aanbod tussen de groepen 2 en 3. De discussie die de inspectie in het Onderwijsverslag 2003/2004 startte over de didactische bijdrage vanuit de groepen 1 en 2 aan versterking van leesvoorwaarden, laait nog regelmatig op. In hoofdstuk 2 is nader ingegaan op het leesonderwijs in het primair onderwijs.

Ruim 95 procent van de scholen zorgt ervoor dat leerlingen voldoende tijd krijgen zich de leerstof eigen te maken. Ongeveer evenveel scholen houden bij de planning van de tijd voor onderwijs en leren – en de verdeling van die tijd over de verschillende leer- en vormingsgebieden – voldoende rekening met de onderwijsbehoeften van hun leerlingen.

Leeromgeving. Scholen zorgen voor een functionele en uitdagende leeromgeving waarbinnen de leraren de onderwijsactiviteiten structureren en doelmatig vormgeven. In vergelijking tot het schooljaar 2003/2004 is de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen nauwelijks veranderd. Op een enkele uitzondering na voldoet het schoolklimaat op basisscholen aan de eisen. Leraren en leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om. Leerlingen kunnen op de meeste scholen werken in een aangename en stimulerende omgeving en voelen zich veilig op school. Scholen stimuleren de betrokkenheid van ouders en nemen deel aan lokale en regionale netwerken.

Dit positieve beeld laat onverlet dat veiligheid op scholen bijzondere aandacht verdient zolang er op vrijwel alle scholen nog sprake is van pesten en van incidenteel geweld onder leerlingen. Recente berichten over ouders die leraren bedreigen of zelfs tot fysiek geweld overgaan, dwingen eens te meer tot alertheid. De inspectie zal in 2006 bijzondere aandacht in het toezicht besteden aan sociale veiligheid op scholen en aan de vraag of scholen zich voldoende inspannen om actief burgerschap en sociale integratie bij hun leerlingen voldoende bevorderen.

11.3.3 *Opbrengsten*

Het percentage scholen waar de leerresultaten van leerlingen aan het eind van de schoolperiode onder het niveau liggen dat gezien de samenstelling van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht, is het afgelopen jaar gestegen van 4 naar 7. Daarmee ligt dit percentage weer even hoog als in het schooljaar 2002/2003. Het percentage basis-

scholen met te lage opbrengsten varieert jaarlijks en komt, gecorrigeerd voor scholen die niet over betrouwbare gegevens beschikken, de laatste zeven jaren gemiddeld uit op 7,6 procent van alle basisscholen.

Een ontwikkeling die niet in onze waardering van opbrengsten tot uiting komt, is het toenemende aantal leerlingen van groep 8 dat niet aan de eindtoets meedoet. Op scholen die gebruikmaken van de Cito-eindtoets, blijkt het percentage deelnemende leerlingen aanmerkelijk lager te zijn dan het percentage leerlingen dat de toetsen uit het leerlingvolsysteem maakt. De inspectie sluit niet uit dat het niveau van de eindopbrengsten op sommige basisscholen door deze ontwikkeling geflatteerd is.

Een hoog aantal leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) of praktijkonderwijs (pro) kan wijzen op grote inspanning van scholen om deze leerlingen niet te verwijzen. Maar het is ook mogelijk dat zorg en begeleiding op deze scholen tekortschiet in het bieden van tijdige en goede hulp en ondersteuning aan leerlingen met onderwijsachterstanden. Regionaal en tussen scholen blijken er aanzienlijke verschillen te bestaan bij de indicatiestelling en de aanmelding voor lwoo en pro.

Sociaal-emotionele ontwikkeling. Van scholen mag worden verwacht dat ze bijdragen aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van hun leerlingen. Bijna de helft van alle basisscholen beschikt over systematisch verkregen gegevens over de sociale vaardigheden van alle leerlingen in de groepen 7 en 8. Ruim 10 procent gebruikt een instrument om de sociale vaardigheden van leerlingen met mogelijke problemen op sociaal-emotioneel gebied vast te stellen. De meest gebruikte instrumenten zijn de Schoolvragenlijst en Viseon.

Leerlingvolgsysteem. In tabel 11.3.3a is het percentage leerlingen met lage scores op de meest gebruikte toetsen uit het leerlingvolgsysteem opgenomen. Uit de tabel blijkt dat één op de zes leerlingen in groep 1 van de basisschool met een flinke achterstand binnenkomt. De scores voor technisch lezen in groep 3 zijn in vergelijking tot vorig jaar nauwelijks veranderd. In groep 4 is het aandeel leerlingen met een ernstige leesachterstand iets gedaald. Bij rekenen en wiskunde is zichtbaar dat het aantal uitvallers toeneemt naarmate realistische contexten, die ook een beroep doen op de taalvaardigheid van leerlingen, een belangrijker rol gaan spelen. Hoewel vergeleken met de andere toetsscores het percentage onvoldoendes bij begrijpend lezen in groep 6 lijkt mee te vallen, schiet op dit gebied de vaardigheid van ruim 10 procent van de leerlingen toch tekort. Deze leerlingen lopen grote risico's in de rest van hun schoolloopbaan omdat juist het vermogen ver schillende teksten goed te begrijpen een essentiële voorwaarde is om van het vervolgonderwijs te kunnen profiteren.

Bij de beoordeling van de opbrengsten tijdens de schoolperiode baseert de inspectie zich vooral op de resultaten op landelijk genormeerde toetsen voor technisch lezen (in de groepen 3 en 4), rekenen en wiskunde (in de groepen 4 en 6) en begrijpend lezen (in groep 6). De opbrengsten tijdens de schoolperiode stemden het afgelopen schooljaar op 83 procent van de scholen ten minste overeen met het niveau dat gezien de samenstelling van de leerlingenpopulatie mocht worden verwacht. Op 7 procent van de basisscholen waren deze opbrengsten te laag, terwijl één op de tien scholen niet beschikte over voldoende betrouwbare gegevens. In vergelijking met het schooljaar 2003/2004 is er nauwelijks sprake van ontwikkelingen.

Tabel 11.3.3a
Percentage leerlingen dat onvoldoende scoort op de toetsen uit het leerlingvolgsysteem

Toets	2003/2004	2004/2005
Ordenen groep 1	18	16
Ordenen groep 2	14	12
Taal voor kleuters 1	16	16
Taal voor kleuters 2	14	13
Drieminutentoets groep 3 kaart 1	14	15
Drieminutentoets groep 3 kaart 2	12	13
Drieminutentoets groep 4 kaart 1	28	23
Drieminutentoets groep 4 kaart 2	25	21
Drieminutentoets groep 4 kaart 3	27	26
Rekenen en wiskunde groep 4	12	11
Rekenen en wiskunde groep 6	17	21
Toets begrijpend lezen groep 6	13	12

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Vertraging in de schoolloopbaan. Het afgelopen jaar doubleerden in de groepen 3 tot en met 8 ongeveer twintigduizend leerlingen (1,9 procent). Zittenblijven komt vooral voor in de groepen 3 en 4. Ook in de kleutergroepen lopen leerlingen vertraging op: het afgelopen jaar verbleef bijna één op de zeven leerlingen langer dan twee jaar en negen maanden in de kleutergroepen. Daar staat tegenover dat één op de twaalf leerlingen daarvoor niet de volle twee jaren nodig heeft. De relatie tussen vertragingen in de schoolloopbaan en de kwaliteit van het onderwijs is niet eenduidig vast te stellen. Sommige kinderen zullen zeker gebaat zijn met extra leertijd, mits die doelgericht wordt gebruikt om ontwikkelingsachterstanden op te heffen en niet leidt tot een onderbreking van de ontwikkeling. Uiteraard mag van scholen worden verwacht dat een beslissing om een leerling langer dan anderen in een groep te houden, zorgvuldig is onderbouwd.

Uit de gegevens van de Cito-groep blijkt dat leerlingen met vertraging in hun schoolloopbaan aanmerkelijk lager scoren op de eindtoets dan leerlingen die in acht jaar de basisschool doorlopen. Hieruit blijkt dat leerlingen die meer moeite hebben zich de leerstof eigen te maken, niet genoeg hebben aan alleen een langer verblijf op de basisschool. Essentieel is de vraag of leraren er in slagen hun lessen en leerstofaanbod zo in te richten dat zittenblijvers daarvan maximaal kunnen profiteren.

11.3.4 *Verschillen tussen basisscholen*

De afgelopen jaren heeft de inspectie aandacht besteed aan verschillen tussen categorieën basisscholen. Ook dit jaar onderscheidt de inspectie scholen naar denominatie, omvang en samenstelling van de leerlingenpopulatie. Aan de ontwikke-

ling van het onderwijs in de vier grote steden wordt elders in dit hoofdstuk apart aandacht besteed. Bij een vergelijking tussen categorieën scholen past een relativerende kanttekening: verschillen tussen afzonderlijke basisscholen binnen een schoolcategorie zijn zonder uitzondering groter dan verschillen tussen de schoolcategorieën.

Denominatie. Op scholen voor overig bijzonder onderwijs blijft de kwaliteit, net als in vorige jaren, achter bij de kwaliteit van scholen van andere denominaties. Kwaliteitszorg, leerstofaanbod, zorg en begeleiding en de kwaliteit van de toetsing scoren op deze scholen lager dan elders. De achterstand op het onderwijsleerproces daarentegen is nu grotendeels ingelopen.

Opvallend is het relatief hoge aantal openbare scholen met te lage opbrengsten. Scholen voor openbaar onderwijs scoren ook bij zorg en begeleiding lager dan rooms-katholieke en protestants-christelijke scholen. Zeker als leerlingen niet de zorg en begeleiding krijgen die zij nodig hebben, zal dat gevolgen hebben voor het niveau van de opbrengsten. Op de andere kwaliteitskenmerken verschillen openbare scholen niet of nauwelijks van andere scholen.

Schoolgrootte. Basisscholen met hooguit honderd leerlingen blijven op de kwaliteitskenmerken zorg en begeleiding, opbrengsten en kwaliteitszorg achter bij grotere scholen. De grootste scholen (meer dan vierhonderd leerlingen) scoren het hoogst op kwaliteitszorg en leerstofaanbod. Het ligt voor de hand aan te nemen dat op kleinere scholen minder ruimte bestaat dan op grotere, om voor ontwikkelingen bij leerstofaanbod, kwaliteitszorg en zorg en begeleiding personeel vrij te roosteren.

De lage opbrengsten op de kleinste scholen zijn waarschijnlijk te verklaren uit de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Deze scholen tellen naar verhouding veel autochtone achterstandsleerlingen. In het schooljaar 2004/2005 heeft de inspectie 113 scholen met honderd of minder leerlingen bezocht. Dit aantal staat nadere analyses in de weg. Wanneer de tweede bestandsopname is afgerond, beschikt de inspectie over meer mogelijkheden om oorzaken voor de genoemde verschillen vast te stellen.

Samenstelling van de leerlingenpopulatie. Vorig verslagjaar vertoonden scholen met overwegend allochtone achterstandsleerlingen meer tekortkomingen dan scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie. Dit jaar komen 'gemengde' scholen (scholen waar 0,25- en 0,90-leerlingen samen de meerderheid vormen) slechter uit de bus dan andere scholen. Gemengde scholen vertonen achterstanden op de kwaliteitskenmerken kwaliteitszorg, leerstofaanbod, zorg en begeleiding en opbrengsten. Ook op scholen met vooral autochtone achterstandsleerlingen en op 0,90-scholen blijft de kwaliteit van het leerstofaanbod en van zorg en begeleiding echter achter bij het landelijk gemiddelde. Op slechts 3 procent van deze scholen zijn de opbrengsten te laag. Dit betekent dat er naar verhouding weinig scholen zijn die drie achtereenvolgende jaren aanmerkelijk lager scoren dan scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie. De opbrengsten liggen op 20 procent van de gemengde scholen en op 24 procent van de scholen met meer dan 50 procent autochtone achterstandsleerlingen onder het te verwachten niveau. Landelijk geldt dat voor 7 procent van de scholen.

Besturen. Ten slotte heeft de inspectie scholen die als enige onder een bevoegd gezag vallen, vergeleken met scholen die vallen onder een bestuur dat ook bevoegd gezag is voor andere basisscholen. De

kwaliteitszorg is op scholen van eenpitters minder goed ontwikkeld dan op andere scholen. Ook treft de inspectie daar relatief veel scholen aan waar het niveau van de opbrengsten niet kon worden vastgesteld. Het is overigens zeer de vraag of de zogenoemde eenpitters onderling vergelijkbaar zijn. Veel kleine besturen gingen de afgelopen jaren een samenwerkingsverband aan met grotere besturen en kunnen daarmee profiteren van de schaalvoordelen die daaraan zijn verbonden (Onderwijsraad, 2005f).

11.3.5 *Ontwikkelingen in de kwaliteit van het speciaal basisonderwijs*

Wachtlijsten speciaal basisonderwijs. In het najaar van 2004 heeft de inspectie geïnventariseerd hoeveel leerlingen er wachten op plaatsing of op een onderzoek voor plaatsing in het speciaal basisonderwijs (sbo). De informatie is gebaseerd op informatie van de coördinatoren van 225 van de 244 samenwerkingsverbanden. Op 1 oktober 2004 bleken er volgens deze gegevens 132 leerlingen op een plaatsingslijst te staan. In vergelijking tot het jaar 2003 betekent dit een aanzienlijke vermindering. Tabel 11.3.5a maakt duidelijk dat deze daling al in 2002 is ingezet. Er waren dit jaar eveneens minder samenwerkingsverbanden met leerlingen op een plaatsingslijst. Het aantal leerlingen op een onderzoekslijst is sinds 2000 gedaald van 500 naar 72.

Tot en met het jaar 2003 plaatsten veel sbo-scholen nieuwe leerlingen alleen aan het begin van het schooljaar. Hierdoor werden de plaatsingslijsten in de loop van het schooljaar steeds langer. Voor veel leerlingen betekende dit ook dat zij langdurig op plaatsing moesten wachten. De gewijzigde plaatsingsvoorschriften hebben geleid tot kortere wachttijden. In 2003 stonden 99 leerlingen al op de plaatsingslijst voordat het schooljaar was begonnen. Dit jaar betreft dit 26 leerlingen. Ook al is het aantal flink gedaald, er zijn nog altijd leerlingen voor wie de wet niet wordt nageleefd. De inspectie heeft de drie samenwerkingsgebieden benaderd waaruit deze leerlingen afkomstig zijn. Volgens de desbetreffende coördinatoren zaten de sbo-scholen te vol om nog meer leerlingen te kunnen plaatsen. De samenwerkingsverbanden verwachtten dat de meeste leerlingen die op 1 oktober 2004 op een plaatsingslijst stonden, vóór 1 januari 2005 geplaatst zouden worden. Zes van de tien leerlingen op een plaatsingslijst kregen in 2004 ambulante begeleiding. Het jaar daarvoor was dat voor een kwart van deze leerlingen het geval.

Het beleid van de samenwerkingsgebieden richt zich vooral op verbreding van de ondersteuning van basisscholen in de vorm van een zorgteam en

Tabel 11.3.5a
Aantal leerlingen op een plaatsings- of onderzoekslijst

	2000	2001	2002	2003	2004
Leerlingen op een plaatsingslijst op 1 oktober	500	620	475	240	72
Leerlingen op een onderzoekslijst op 1 oktober	1.292	1.030	1.062	837	529

Bron: Inspectie van het onderwijs (2005)

door uitbreiding van de ambulante begeleiding. Op het niveau van de sbo-scholen is vooral gekozen voor capaciteitsuitbreiding om meer leerlingen te kunnen plaatsen.

Kwaliteitsontwikkelingen in het sbo. In het schooljaar 2003/2004 bleek dat de scholen voor speciaal basisonderwijs actief bezig waren hun kwaliteitszorg en leerlingenzorg te verbeteren. Bovendien beseften de meeste scholen dat het leerstofaanbod verbetering verdiende. In 2002 constateerde de inspectie dat sbo-scholen noodgedwongen gebruikmaakten van methoden die voor reguliere basisscholen waren ontworpen, maar minder geschikt zijn voor veel leerlingen in het sbo. Langzamerhand komen nu speciaal voor deze doelgroep aangepaste of nieuw ontworpen methoden beschikbaar.

Scholen voor speciaal basisonderwijs zijn bezig hun achterstand op het gebied van zorg voor de eigen kwaliteit in te halen. Ruim zeven van de tien scholen werken gericht aan de verbetering van het onderwijs. Deze scholen hebben hun prioriteiten vastgelegd en een planning voor de verschillende verbeteractiviteiten opgesteld. Een zwak onderdeel van de kwaliteitszorg is, net als in het reguliere basisonderwijs, de mate waarin scholen de effecten van de verbeteractiviteiten bepalen en waarderen. Op vier van de tien sbo-scholen gebeurt dit nog onvoldoende, vooral ook omdat de verbeterdoelstellingen vaak in globale termen zijn gegoten en daardoor nauwelijks houvast bieden voor systematische evaluatie.

Zorg en begeleiding. Ook op het gebied van zorg en begeleiding zijn positieve ontwikkelingen zichtbaar. Uitgangspunt bij de beoordeling van de kwaliteit hiervan is dat alle leerlingen in het sbo als zorgleerlingen te beschouwen zijn. In 2001/2002 vertoonde de leerlingenzorg in het sbo op 80 procent van de scholen nog ernstige tekortkomingen. Nu slaagt een meerderheid van de scholen erin leerlingen met ook binnen het sbo bijzondere onderwijsbehoeften vroegtijdig te signaleren, hun hulpvragen adequaat te analyseren en om te zetten in planmatig uitgevoerde extra hulp. Bijna alle scholen betrekken de ouders actief bij de zorg voor hun kind.

Hoewel 80 procent van de scholen de effecten van de geboden hulp probeert na te gaan, zijn de scholen in dit opzicht gehandicapt omdat een duidelijk beeld van de behaalde leerwinst regelmatig ontbreekt. Hiervoor zijn twee redenen aan te wijzen. Ten eerste beschikken sbo-scholen niet over landelijke normen die het mogelijk maken te bepalen welke gemiddelde leerwinst in een bepaalde tijd 'normaal' is. Scholen zouden daarom voor iedere leerling, bij of kort na hun plaatsing, een beredeneerd ontwikkelingsperspectief moeten vasstellen. Aan de hand hiervan kunnen scholen dan vaststellen of leerlingen zich naar hun mogelijkheden ontwikkelen. Op twee van de drie sbo-scholen is dit echter nog geen gangbare praktijk. De tweede reden is dat opbrengstgerichtheid op de meeste sbo-scholen nog zwak ontwikkeld is. Nog geen 10 procent van de scholen slaagt er in zich te verantwoorden voor de bereikte resultaten.

Tot nu toe heeft de inspectie drie kwaliteitskenmerken in het sbo onderzocht: kwaliteitszorg, leerlingenzorg en opbrengsten. Een brede vergelijking tussen de kwaliteit van verschillende categorieën scholen is daarom nog niet mogelijk. Wel valt nu al op dat openbare scholen vaker dan andere scholen voldoende scoren op kwaliteitszorg en opbrengstgerichtheid.

De hierboven geschetste ontwikkelingen zijn gebaseerd op 170 jaarlijkse onderzoeken die de inspectie in het sbo heeft uitgevoerd. De inspectie heeft inmiddels een concept voor een algemeen toezichtkader opgesteld. Vanaf het najaar 2005 krijgen alle scholen in een periode van driekwart jaar een periodiek kwaliteitsonderzoek. In het volgende Onderwijsverslag zal door de inspectie vanuit dit bredere perspectief worden gerapporteerd over de kwaliteit van het sbo.

11.3.6 *Ontwikkelingen in de kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs*

Aanmeldings-, onderzoeks- en plaatsingslijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Jaarlijks inventariseert de inspectie de omvang van de aanmeldings-, onderzoeks- en plaatsingslijsten voor het (v)so. Het aantal scholen met een plaatsingslijst is, na een daling in de voorafgaande jaren, op de peildatum 16 januari 2005 gelijk aan het voorgaande jaar. Bijna honderd – oftewel 30 procent – van de 323 scholen voor so en vso

Tabel 11.3.6a
Aantal leerlingen op plaatsings- en aanmeldings- of onderzoekslijsten

Onderwijssoort	Plaatsingslijst aantal leerlingen			Aanmeldings- en onderzoekslijsten aantal leerlingen		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
So cluster 1	3	1	0	4	3	2
So cluster 2	126	49	47	919		1.031
So cluster 3	99	178	137	627		1.126
So cluster 4	327	224	276	869		1.184
So totaal	555	452	460	2.419		3.343
Vso cluster 1	3	1	0	7	3	0
Vso cluster 2	3	2	0	77		138
Vso cluster 3	27	42	40	149		417
Vso cluster 4	248	108	327	740		1.206
Vso totaal	281	153	367	973		1.761
So + vso totaal	836	605	827	3.392	3.297	5.104

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005). In 2004 kon veelal geen onderscheid tussen so en vso worden gemaakt.

hebben een lijst van nog niet geplaatste leerlingen. Negen van de tien scholen met een plaatsingslijst behoren tot de clusters 3 of 4.

Aantallen leerlingen. Het aantal leerlingen op een aanmeldings- of onderzoekslijst is in de clusters 2, 3 en 4 van het so ongeveer even hoog, zo blijkt uit onderstaande tabel. Bij de plaatsingslijsten zijn de verschillen groter. In 2005 stonden 276 leerlingen in cluster 4 op zo'n lijst; in cluster 1 geen enkele. Alle lijsten in het vso worden aangevoerd door cluster 4, ook als we rekening houden met het aantal leerlingen in deze cluster.

Oorzaken en maatregelen. De belangrijkste oorzaken voor het bestaan van plaatsingslijsten zijn huisvestingsproblemen, gebrek aan capaciteit en het aanhouden van een maximumaantal leerlingen per groep. De helft van de scholen noemt ook toenemende verzwaring van de problematiek van de leerlingen als oorzaak. Het tekort aan leraren wordt minder vaak genoemd dan in vorige jaren. In cluster 4 is dit probleem nog het grootst.

Als maatregelen om de omvang van wachtlijsten te beperken noemen scholen meestal het vergroten van de maximale groepsgrootte, plaatsing gedurende het hele schooljaar en het hanteren van meer dan drie instroommomenten. Andere maatregelen zijn: kiezen voor het inzetten van klassenassistenten, samenwerking binnen de regio of binnen het rec, verbetering of uitbreiding van de huisvesting en inzet van voor andere doelen bestemde middelen om meer leerlingen te kunnen plaatsen.

Kwaliteit (v)so nog zorgelijk maar er is perspectief op verbetering. De kwaliteit van het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs baart ons nog steeds zorgen. Op geen enkel kwaliteitskenmerk, behalve schoolklimaat, scoort meer dan driekwart van de scholen voldoende. De scholen hebben zich wel verbeterd op het kwaliteitskenmerk onderwijsleerproces. Zorg en begeleiding (het werken met handelingsplannen die aan minimale kwaliteitseisen voldoen en het zorgvuldig volgen van de ontwikkeling van leerlingen) is echter nog zwak ontwikkeld op meer dan 80 procent van de scholen. Op dit kenmerk neemt de inspectie wel een positieve ontwikkeling waar, hoewel het nog een jaar of twee zal duren voordat de scholen aan alle nieuwe wettelijke voorschriften zullen kunnen voldoen. Het toezicht van de inspectie is in het afgelopen jaar vooral gericht geweest op het stimuleren van schoolontwikkelingen bij leerlingenzorg. Om scholen beter toe te rusten op het gebied van vooral het leerstofaanbod en de systemen van leerlingenzorg heeft de rijksoverheid het project 'Kwaliteit in specialiteit' gestart.

Op niet meer dan een derde van de scholen is de kwaliteitszorg voldoende sterk. Vrijwel alle scholen hebben allereerst gekozen voor verbetering van de kwaliteit van zorg en begeleiding.

Grote verschillen tussen scholen. Vorig jaar concludeerde de inspectie dat de kwaliteit van het onderwijs, gemeten aan de eisen van de nieuwe wetgeving, op veel van de scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs onvoldoende was. De verschillen tussen de scholen waren groot: enkele scholen voldeden vrijwel geheel aan de eisen die de inspectie in het toezicht stelt; een te groot aantal schoot echter op cruciale kwaliteitskenmerken nog tekort. Op een klein aantal was zelfs sprake van een zeer zorgwekkende kwaliteit. Ook stelde de inspectie vast dat de scholen een grote bereidheid toonden om aan verbetering van hun onderwijskwaliteit te werken. Een groot deel van deze scholen wacht de uitkomsten af van het eerdergenoemde overheidsproject 'Kwaliteit in specialiteit' en van de door de Stichting voor de

Leerplanontwikkeling (SLO) in uitvoering genomen ontwikkeling van op de diverse doelgroepen toegesneden onderwijs- en ontwikkelingsdoelen. De vraag of de scholen er in een jaar in zijn geslaagd die kwaliteit zichtbaar te verbeteren, laat zich niet eenduidig beantwoorden. Het schoolklimaat is net als vorig jaar op negen van de tien scholen veilig en stimulerend. Scholen voor (v)so slagen erin een functionele rol te spelen binnen de locale en regionale omgeving. De kwaliteit van zorg en begeleiding als geheel is nog niet voldoende verbeterd, maar heeft op de meeste scholen de volle aandacht. Wel is op de onderdelen systematische begeleiding tijdens de schoolloopbaan en contacten met ouders vooruitgang geboekt. Daar staat tegenover dat de begeleiding van leerlingen die binnen het (v)so specifieke onderwijsbehoeften hebben, op minder scholen dan vorig jaar voldoende is. Verbetering is ook geboekt in de mate waarin scholen er in slagen een onderbouwd antwoord te geven op de vraag of de leerlingen zich, rekening houdend met hun mogelijkheden, aan het eind van de schoolperiode voldoende vaardigheden hebben eigengemaakt.

De kwaliteit van het onderwijsleerproces is gestegen. Meer scholen dan vorig jaar slagen erin de onderwijsactiviteiten voldoende structuur te geven en doelmatig in te richten. Leraren bieden hun leerlingen voldoende ondersteuning en uitdaging op 94 procent van de scholen. Vorig verslagjaar lag dat aandeel op 83 procent. De begeleiding van leerlingen in de klassen ligt op hetzelfde niveau als vorig jaar en schiet tekort op zeven van de tien scholen. Opvallend groot is de verbetering die scholen hebben gerealiseerd bij de afstemming van lessen op de onderwijsbehoeften van leerlingen. Driekwart van de scholen is positief beoordeeld op dit kwaliteitsaspect, een verdubbeling in vergelijking met vorig verslagjaar.

Tabel 11.3.6b
Percentage in 2003/2004 en 2004/2005 bezochte scholen uit de clusters 3 en 4 dat voldoende scoort op de verschillende kwaliteitskenmerken.

	Cluster 3 (n=45)	Cluster 4 (n=60)
Kwaliteitszorg	42	35
Toetsing	65	84
Leerstofaanbod	46	64
Tijd	55	25
Onderwijsleerproces	74	62
Schoolklimaat	100	96
Zorg en begeleiding	21	11
Opbrengsten onbekend	25	13
Opbrengsten onvoldoende	67	83
Opbrengsten voldoende	8	4

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Kwaliteitszorg niet voldoende verbeterd. De kwaliteitszorg is in het (v)so iets verbeterd. Toch heeft de inspectie die op niet meer dan 34 procent van de scholen voldoende bevonden. Dit betekent dat ernstig betwijfeld moet worden of de overige scholen over voldoende kracht beschikken om gericht en systematisch te werken aan verbetering van hun onderwijs. Positief is dat inmiddels diverse systemen voor kwaliteitszorg voor het (v)so zijn of worden ontwikkeld en dat de scholen zich, al dan niet in rec-verband, hebben voorgenomen in de komende jaren met een van die systemen te gaan werken.

De clusters 3 en 4. Scholen die behoren tot cluster 3 (voor lichamelijk, verstandelijk, somatisch langdurig zieke en meervoudig gehandicapten) en tot cluster 4 (voor leerlingen met gedragsstoornissen), verschillen in veel opzichten van elkaar. Dat geldt ook voor de kwaliteit van het onderwijs in deze clusters, zo blijkt uit tabel 11.3.6b.

Tabel 11.3.6b spreekt grotendeels voor zichzelf. Opvallend is wel dat driekwart van de scholen in cluster 3 zich kan verantwoorden voor het niveau van de opbrengsten, terwijl bijna 90 procent van de cluster 4-scholen daarin slaagt. Voor een groot deel is dit te verklaren uit de kwaliteit van de toetsing, die in cluster 4 vaak meer is gerelateerd aan het reguliere onderwijs (vmbo of roc) dan in cluster 3. Voor beide clusters, maar vooral voor cluster 4, geldt dat de kwaliteit van zorg en begeleiding op de overgrote meerderheid van de scholen nog tekortschiet.

Conclusie. De kwaliteit van het onderwijs op scholen voor speciaal en voortgezet onderwijs is, ondanks enkele positieve ontwikkelingen, zorgelijk gebleven. Een schooljaar is maar een korte periode, wellicht te kort om substantiële verbeteringen te realiseren. Daar staat tegenover dat verbeteringen in de kwaliteitszorg weldegelijk in korte tijd mogelijk zijn. Dat nog maar een beperkt aantal scholen erin is geslaagd hun kwaliteitszorg op voldoende niveau te brengen, stelt ons teleur. Inmiddels is de (landelijke) ontwikkeling van specifieke kwaliteitszorgsystemen krachtig ter hand genomen. Dit biedt de scholen kansen voor de toekomst.

11.3.7 *Kwaliteitszorg en toezicht*

Kwaliteitszorg. Door kwaliteitszorg een belangrijke plaats te geven in het toezicht, benadrukt de inspectie dat scholen autonome en lerende organisaties zijn. Door middel van zelfevaluatie, wederzijdse collegiale visitaties en meervoudige publieke verantwoording kunnen scholen zich ontwikkelen in een richting die aansluit op hun visie en breed gesteund wordt door het team en de omgeving. De inspectie constateert dat bijna de helft van de basisscholen en twee derde van de scholen voor (v)so er nog niet in slaagt inhoud te geven aan deze opdracht.

Meervoudige publieke verantwoording heeft volgens De Vijlder (2005) drie hoofdfuncties: de draagvlakfunctie, de leer- en verbeterfunctie en de rekenschapsfunctie. Draagvlak ontstaat als scholen hun doelen, werkwijzen en de daarmee bereikte resultaten en effecten zichtbaar maken. Bij de leer- en verbeterfunctie gaat het om de rol die verantwoording vervult in het proces van permanente verbetering in een complexe en steeds veeleisender omgeving. De rekenschap betreft effectiviteit, efficiency en het betrekken van de omgeving bij de activiteiten.

De relatie tussen school en de omgevende gemeenschap verschilt per school. Die relatie hangt af van de eisen die de omgeving stelt en van de opvattin-

gen die de school heeft. Een goede school stemt haar ontwikkeling actief en zelfbewust af op de behoeften in de directe omgeving en draagt er zorg voor zelf de regie te blijven voeren.

Eigen verantwoordelijkheid. Er bestaat spanning tussen het externe toezicht en de eigen verantwoordelijkheid van scholen. Scholen laten vaak te veel aan de inspectie over en voelen zich onvoldoende uitgedaagd de interne kwaliteitszorg te verbeteren. Van autonome scholen mag worden verwacht dat zij actief op de omgeving reageren en bereid zijn op basis van goed intern toezicht verantwoording aan die omgeving af te leggen. Janssens (2005) drukt dat in zijn oratie als volgt uit: 'Educational Governance gaat over een systeem van bestuurlijke vernieuwing waarin het intern toezicht door de scholen en het extern toezicht door de overheid op een zodanige wijze met elkaar in balans worden gebracht dat de kwaliteit van het onderwijs primair wordt gereguleerd door de scholen zelf, hun deelnemers en de ouders, en pas in tweede instantie door middel van overheidstoezicht.'

Doel, inhoud en werkwijze van zelfevaluaties en extern toezicht zijn echter in de praktijk verschillend. Voor extern toezicht geldt dat het zorgvuldig, rechtvaardig, fair, transparant, objectief, valide, betrouwbaar en controleerbaar moet zijn. Schoolinterne kwaliteitszorg is veelal gericht op aanpassing en verandering, wordt uitgevoerd door intern betrokkenen, dient de belangen van de uitvoerders en is vaak weinig gericht op het afleggen van verantwoording. Blok, Sleegers & Karsten (2005) concluderen in hun evaluatie van het Ziezo-project dat de zelfevaluaties veel tekortkomingen vertonen en dat de bruikbaarheid ervan voor externe verantwoording nog beperkt is. Aan de andere kant zijn schoolleiders op hoofdlijnen tevreden over de zelfevaluaties. Deze hebben geleid tot meer inzicht in de school en positief bijgedragen aan het vermogen om tot vernieuwingen in het onderwijs te komen. Bovendien hebben de zelfevaluaties bijgedragen aan de betrokkenheid bij leraren en een prettiger werkklimaat. Uit ons toezicht op de scholen die aan het Ziezo-project hebben meegedaan, blijkt dat het project op veel scholen voor positieve impulsen heeft gezorgd, maar dat de meeste zelfevaluaties nog onvoldoende aanknopingspunten bieden om (onderdelen van) het inspectietoezicht te kunnen vervangen.

Het begrip zelfevaluatie blijkt bij veel scholen nog tot misverstanden te leiden, zo blijkt uit ons toezicht. Soms beschikken scholen over aanmerkelijk meer betrouwbare informatie over hun eigen kwaliteit dan ze zelf beseffen. In andere gevallen beschouwen scholen beschrijvingen of metingen van (onderdelen van) de kwaliteit als zelfevaluatie. Alleen sporadisch treft de inspectie voor- beelden aan van expliciete evaluaties van het eigen onderwijs die gebaseerd zijn op systematisch verkregen kennis.

Intern en extern toezicht. Voor de inspectie betekent de spanning tussen intern en extern toezicht dat drie wegen moeten worden bewandeld voordat het externe toezicht zich vaker en beter kan baseren op zelfevaluatie van scholen. Allereerst zal de inspectie scholen moeten blijven stimuleren meer ervaring op te doen met systematische zelfevaluatie. Ook andere organisaties, zoals Q-primair, dragen hieraan bij. Het is hierbij van belang dat scholen beseffen dat bij goede zelfevaluaties verschillende perspectieven in onderlinge balans een rol spelen. Zo gaat de Balanced Scorecard (zie bijvoorbeeld Basisinformatie kwaliteitszorg, Van der Linde & Odenthal, 2005), een systeem waarmee de prestaties van een organisatie kunnen worden gemeten, uit van de volgende invalshoeken: het perspectief van de klant, van de interne bedrijfsprocessen, van innovatie en lerend

vermogen en dat van de financiën. De inspectie zou daaraan het perspectief van de overheid willen toevoegen. Immers, in artikel 23 van de Grondwet staat 'Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering'.

De tweede weg is die van een zoektocht naar de mate waarin zelfevaluatie voldoende dekkend kan zijn voor (onderdelen van) het toezichtkader dat de inspectie hanteert. Uitgangspunten hierbij dienen te zijn de autonomie van de school en het besef dat externe verantwoording niet alleen voor de inspectie is bedoeld. Het ligt bij die zoektocht meer in de rede het toezicht in voorkomende gevallen aan te passen aan zelfevaluaties waarover scholen beschikken, dan scholen te verleiden zich in hun kwaliteitszorg uitsluitend te richten op het toezichtkader van de inspectie.

Ten slotte pleit de inspectie voor wegen om zelfevaluatie en extern toezicht te laten samengaan. Als scholen er in slagen elkaar op een systematische manier te visiteren, kan een belangrijk deel van de bestaande spanning worden opgelost. Naar ons oordeel ligt het initiatief om dit soort collegiale visitaties te organiseren en vorm te geven in de eerste plaats bij besturen en overkoepelende onderwijsorganisaties.

11.4 THEMA'S

11.4.1 *Meertalig onderwijs*

Meertalig onderwijs leidt niet tot een leerstofaanbod waarin de kerndoelen voor Nederlandse taal onvoldoende aan bod komen. Evenmin behalen leerlingen op scholen met een meertalig aanbod lagere scores op eindtoetsen dan leerlingen op andere scholen. De scores op de toetsen uit het leerlingvolgsysteem – die doorgaans sneller reageren op inhoudelijke veranderingen in het onderwijs – lijken op meertalige scholen gemiddeld wel lager te liggen dan elders.

Een probleem voor leerlingen bij het aanbieden van meertalig onderwijs is dat het leerstofaanbod in moderne vreemde talen op scholen voor voortgezet onderwijs vaak niet aansluit op de kennis die deze leerlingen in het basisonderwijs hebben verworven.

Veel basisscholen kiezen voor een vorm van versterkt onderwijs in Engels. Sommige scholen reserveren meer tijd voor het onderwijs in die taal, bij voorbeeld door hier al in groep 6 of nog eerder mee te beginnen. Andere scholen trekken een 'native speaker' aan om lessen in het Engels te geven. Van echt meertalig onderwijs is pas sprake als voor een deel van het curriculum, dus bijvoorbeeld ook voor wereldoriëntatie, de moderne vreemde taal als voertaal wordt gebruikt. Soms gebeurt dat al in de kleutergroepen. Volgens de officiële gegevens zijn er 48 basisscholen die meertalig onderwijs aanbieden. Op deze scholen heeft 19 procent van de leerlingen een extra gewicht, op de gemiddelde basisschool in Nederland is dat 25 procent.

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer ging de inspectie na of de kwaliteit van het leerstofaanbod en het niveau van de opbrengsten op scholen die meertalig onderwijs aanbieden afwijken van het landelijke gemiddelde. Hiermee wil de inspectie de vraag beantwoorden of het aanbieden van meertalig onderwijs voor de leerlingen negatieve effecten met zich meebrengt. Bij het beantwoorden van deze vraag moest de inspectie zich gedeeltelijk baseren op oudere gegevens omdat niet op alle 48 scholen recent een periodiek kwaliteitsonderzoek is uitgevoerd.

Invloed op kerndoelen Nederlandse taal? Uit de vergelijking blijkt dat het onder de scholen met meertalig onderwijs niet vaker dan elders voorkomt dat in het leerstofaanbod de kerndoelen voor Nederlandse taal onvoldoende aan bod komen.

Invloed op de opbrengsten? In tabel 11.4.1a is te zien welke relatie er is tussen het aanbieden van meertalig onderwijs en het niveau van de opbrengsten.

In onderstaande tabel is geen rekening gehouden met het moment waarop de scholen zijn gestart met meertalig onderwijs. Op basisscholen die nog maar een of twee jaar meertalig onderwijs aanbieden, valt niet te verwachten dat dit in het niveau van de eindopbrengsten is terug te vinden. Die kans is groter bij de tussenopbrengsten.

De inspectie is minder vaak in staat het niveau van de eindopbrengsten op scholen met meertalig onderwijs vast te stellen dan op andere scholen. Kennelijk zijn er relatief veel scholen met meertalig onderwijs die geen gebruikmaken van een landelijk genormeerde eindtoets. Vooral hierdoor valt het percentage meertalige scholen met opbrengsten op het verwachte niveau bijna tien procentpunten lager uit dan het landelijk gemiddelde. Het aandeel scholen met opbrengsten onder niveau wijkt nauwelijks af van het landelijk beeld.

De resultaten die leerlingen van meertalige scholen behalen op toetsen uit het leerlingvolgsysteem zijn bijna twee keer zo vaak onvoldoende als op andere scholen. Scholen die meertalig onderwijs aanbieden, tellen minder risicoleerlingen dan gemiddeld.

11.4.2 *De kwaliteit van het vak Fries in basis- en voortgezet onderwijs*

De plaats van het Fries in het basisonderwijs is niet sterk. Deze conclusie die de inspectie in 2001 trok, is ook nu nog onverminderd geldig. Om die positie te verbeteren zouden scholen zich beter moeten informeren over de (thuis)taalsituatie van hun leerlingen en de wensen van de ouders. Ook is systematische informatie nodig over de vaardigheden van de leraren. Fries is op de scholen een

Tabel 11.4.1a
Opbrengsten (in procenten) tijdens en aan het eind van de basisschoolperiode

	Scholen met meertalig onderwijs (n=47)	Landelijk beeld (n=420)
Eindopbrengsten voldoende	77,3	87,2
Eindopbrengsten onvoldoende	4,5	4,4
Eindopbrengsten niet vast te stellen	18,2	8,4
Tussenopbrengsten voldoende	77,3	84,9
Tussenopbrengsten onvoldoende	11,4	5,6
Tussenopbrengsten niet vast te stellen	11,3	9,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

relatief geïsoleerd vak; het vak zou gediend zijn bij versterking van de samenhang met andere leer- en vormingsgebieden. In het voortgezet onderwijs is sinds 1999 evenmin veel veranderd. Wel zijn daar de mogelijkheden voor leerlingen om een doorgaande leerlijn te volgen (van leerjaar 1 tot het examen) verruimd.

Vijfentwintig jaar geleden werd het vak Fries verplicht in het basisonderwijs, twaalf jaar geleden in het voortgezet onderwijs. In het schooljaar 2004/2005 heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het vak Fries in beide onderwijssectoren. Daarbij is onder meer gekeken naar het beleid van scholen in verband met de Friese taal, de kwaliteit van de lessen in dit vak, de bevoegdheid van leraren en de motivatie van leerlingen.

Weinig beleid. In het basisonderwijs zijn de conclusies uit het onderzoek dat de inspectie in 2001 uitvoerde, nog grotendeels geldig. Er is ook nu nog weinig beleid ontwikkeld, het leerstofaanbod voldoet onvoldoende aan de geldende kerndoelen, maar ook aan de kerndoelen die in de toekomst van kracht zullen worden. In de lessen laat vooral de afstemming op verschillen tussen leerlingen te wensen over.

Vijf van de veertien directeuren van instellingen die Fries aanbieden, zeggen een zeker beleid te voeren rond het Fries. In 1999 was op geen van de scholen voor voortgezet onderwijs sprake van een expliciet taalbeleid, waarin het Fries is opgenomen. In 2005 is op een van de instellingen sprake van een taalbeleidsplan, dat onder meer aandacht besteedt aan doelen, werkwijze en voertaalbeleid rond het Fries.

Op iets meer dan de helft van de basisscholen in de provincie Friesland zijn Friestalige leerlingen in de meerderheid. In de mondelinge communicatie binnen en buiten de school wordt die taal vaak gesproken. Toch speelt het Fries in het taalbeleid van de school vaak meer een impliciete dan een expliciete rol. Slechts 12 procent van de scholen beschikt over een taalbeleidsplan of een taalgedragscode. In het voortgezet onderwijs zijn Friestalige leerlingen op 63 procent van de vestigingen in de meerderheid. Afspraken over het gebruik van Fries als voertaal zijn gemaakt op 16 procent van de scholen. Meestal laten de scholen de taalkeuze over aan de individuele leraar.

Afstemming op verschillen schiet tekort. Het gebrek aan afstemming in het basisonderwijs op verschillen tussen leerlingen is opvallend, omdat in de meeste groepen zowel leerlingen zitten die het Fries al vlot spreken als leerlingen die geen Fries spreken. Scholen echter informeren meestal niet systematisch naar de thuistaalsituatie van de leerlingen. Dat er nog weinig sprake is van afstemming op verschillen, ligt volgens de basisscholen mede aan de huidige methode die weinig differentiatiemogelijkheden biedt. Leraren gebruiken de methoden zelden integraal. Veel gebruik wordt gemaakt van materiaal dat is ontwikkeld voor de programma's van de Friese schooltelevisie. Van groot belang is de doorgaan-

Leerlingen die niet tellen

Te veel leerlingen uitgesloten van eindtoets

de lijn te versterken door (tussen)doelen en longitudinale leerlijnen vast te stellen en de afstemming met voorschoolse instellingen en het voortgezet onderwijs te verbeteren.

In het voortgezet onderwijs maken de scholen vooral gebruik van het tijdschrift Link (inclusief bijbehorende tv-programma's) en de methode Flotwei Frysk. Leraren slagen er in de huidige situatie nooit in om deze methode met hun leerlingen helemaal door te nemen. Gemiddeld behandelen ze naar eigen inschatting een derde van de methode in hun lessen. Ook in het voortgezet onderwijs stemmen leraren hun lessen weinig af op verschillen tussen leerlingen.

Het gebruik van informatietechnologie bij Fries is in het basisonderwijs minimaal, in het voortgezet onderwijs maken leraren er meer gebruik van. De mogelijkheden om leerlingen te activeren het Fries daadwerkelijk te gebruiken worden weinig benut: leraren laten leerlingen zelden spreekbeurten houden of werkstukken maken in het Fries.

Onderwijstijd. In het basisonderwijs krijgen leerlingen, gerekend over hun hele schoolperiode, hooguit tweehonderd uur Fries. In het eerste en het tweede leerjaar van het voortgezet onderwijs krijgen leerlingen op vestigingen waar Fries wordt gegeven dit vak praktisch altijd één lesuur per week. In hogere leerjaren, als leerlingen zich voorbereiden op het eindexamen, reserveren scholen per week twee, drie of zelfs vier lesuren voor Fries.

Leerlingvolgsysteem niet toereikend. De meeste scholen beschikken niet of nauwelijks over instrumenten om de vorderingen in de Friese taal van hun leerlingen te volgen. Ook dat vormt een belangrijke belemmering voor gerichte differentiatie tijdens de lessen. De doorgaande lijn in de ontwikkeling van het Fries wordt belemmerd doordat er in het basisonderwijs maar mondjesmaat sprake is van afstemming met peuterspeelzalen of kinderdagverblijven aan de ene kant en met het voortgezet onderwijs anderzijds. De mogelijkheden om in het voortgezet onderwijs een doorgaande leerlijn van begin tot examen te volgen, zijn verruimd.

Directies zijn vaak onvolledig geïnformeerd over de competenties in en bevoegdheid voor het Fries van hun leraren. Van mogelijkheden tot nascholing wordt maar spaarzaam gebruikgemaakt. De leertijd voor het vak Fries beperkt zich in het basisonderwijs doorgaans tot hooguit drie kwartier per week. Daarnaast gebruikt een deel van de scholen het Fries als voertaal bij creatieve vakken of het bewegingsonderwijs. Verschillende voscholen clusteren de lessen in Friese taal en cultuur als project. Fries krijgt daardoor de positie van een restvak. Het aanbod in de basisvorming schiet veelal tekort om de kerndoelen te kunnen bereiken.

11.4.3 *Kwaliteit van het basisonderwijs in de vier grote steden*

Basisscholen in de vier grote steden (G4) zijn er dit jaar in geslaagd de kwaliteit van onderwijs en leren verder te verhogen. Van achterstand op de gemiddelde Nederlandse basisschool is nauwelijks meer sprake. Vooral scholen die aan het onderwijskansenplan (okp) hebben meegedaan, laten opmerkelijke verbeteringen zien.

De okp-aanpak heeft zijn waarde bewezen. Schoolverbetering blijkt vooral kansrijk te zijn als die integraal, samenhangend, planmatig en resultaatgericht verloopt en externe verantwoording benadrukt.

Vooruitgang basisonderwijs in de G4. De basisscholen in de vier grote steden zijn er dit jaar in geslaagd hun kwaliteit verder te verhogen. Van achterstand op de gemiddelde Nederlandse basisschool is nauwelijks meer sprake. Bij leerstofaanbod en zorg en begeleiding is het weliswaar nog

niet gelukt de achterstand in te halen, maar bij zorg en begeleiding is wel vooruitgang zichtbaar. Gecorrigeerd voor de samenstelling van de leerlingenpopulatie zijn de opbrengsten in de G4 zeker zo hoog als in de rest van het land. Het is echter nog niet duidelijk of de stijging van de opbrengsten in de grote steden te verklaren is uit betere leerlingprestaties dan wel uit het feit dat leerlingen met een lwoo- of pro-indicatie bij de berekening van de gemiddelde schoolscores niet worden meegeteld. In elk geval lijkt het tweede in Amsterdam een rol van betekenis te spelen.

Onderwijskansenplan. Vooral op scholen die aan het onderwijskansenplan hebben meegedaan, zijn de verbeteringen opmerkelijk. Eerst werden op deze doorgaans zwakke of zelfs zeer zwakke scholen ontwikkelingen in de voorwaardelijke sfeer zichtbaar. Er ontstond duidelijkheid over de visie, een goed leerstofaanbod werd aangeschaft en ingevoerd en men zette een goed werkend kwaliteitszorgsysteem op. Meer tijd en moeite kostte het doorgaans om de kern van het onderwijs - leraargedrag en klassenorganisatie, adequaat omgaan met niveauverschillen in de klassen en actieve betrokkenheid van leerlingen - te veranderen. Niettemin blijken okp-scholen zich ook in deze opzichten positief te hebben ontwikkeld. Hier en daar zijn zelfs al positieve effecten op de resultaten van leerlingen zichtbaar. Het SCO-Kohnstamm Instituut komt tot vergelijkbare conclusies (Ledoux e.a., 2005).

Voor het beleid dat is gericht op verbetering van zeer zwakke scholen is ook het tempo waarin veel van de okp-scholen zich hebben ontwikkeld van belang. Na een relatief korte periode van veelal niet meer dan drie jaar, doen deze scholen niet meer onder voor vergelijkbare scholen uit de G4 die niet aan het okp hebben meegedaan. De kwaliteit van zorg en begeleiding en het niveau van de opbrengsten blijven nog wat achter, maar de kwaliteitszorg is op deze scholen nu duidelijk beter dan op de overige scholen in de G4. Ook andere risicoscholen in de G4 wisten gemiddeld op onderdelen vooruitgang te boeken, maar minder sterk en minder specifiek dan de okp-scholen.

Conclusie. Wij constateren dat de okp-aanpak, ook voor scholen buiten de grote steden en met andere leerlingenpopulaties, een veelbelovend model is voor schoolverbetering. De voorlopige resultaten op de okp-scholen in de middelgrote steden en in de regio ondersteunen deze stelling.

11.4.4 *Groepsgrootte*

Tussen basisscholen bestaan grote verschillen bij de inzet van de middelen voor groepsverkleining. Uit onze gegevens blijkt enig verband tussen de wijze waarop scholen die middelen inzetten en de kwaliteit van het onderwijs. Scholen die vooral hebben gekozen voor ‘meer handen in de klas’ besteden meer aandacht aan kwaliteitsverbetering en systematische en stimulerende begeleiding van leerlingen dan andere scholen. De gemiddelde groepsgrootte is sinds 1995 met 2,4 leerlingen gedaald en het aantal echt grote groepen neemt nog steeds af.

Groepsverkleining. Evenals vorige jaren ging de inspectie in het schooljaar 2004/2005 na hoe basisscholen de middelen voor groepsverkleining en kwaliteitsverbetering hebben ingezet. Bovendien heeft de inspectie onderzocht of de verschillende manieren waarop scholen deze middelen inzetten, samenhangt met de kwaliteit van het onderwijs.

Inzet middelen. Vanaf het schooljaar 2003/2004 konden basisscholen de extra middelen voor groepsverkleining ook in de bovenbouw inzetten. In tabel 11.4.4a is te zien welke keuzes de scholen in 2001, 2003 en 2005 hebben gemaakt in het begin van het schooljaar.

Tabel 11.4.4a
Soort personeel dat is ingezet in de onder- en de bovenbouw van de basisschool in percentages

	2001	2003	2005
Soort personeel			
Onderbouw			
Meer handen in de klas	48	58	61
Meer onderwijzend personeel	77	71	74
Coördinatoren onderbouw	92	80	86
Bovenbouw			
Meer handen in de klas		28	33
Meer onderwijzend personeel		49	57
Coördinatoren bovenbouw		52	63

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Meer handen. Het aantal scholen dat de middelen heeft gebruikt om in de onderbouw 'meer handen in de klas' in te zetten, is sinds het jaar 2001 toegenomen. Driekwart van de scholen kiest voor meer vakleraren, leraren-in-opleiding of andere leraren in de groepen 1 tot en met 4. Bijna 90 procent van de basisscholen kent, mede dankzij de middelen voor groepsverkleining, nu een functionaris die is belast met coördinerende taken voor de onderbouw. Meestal gaat het om een intern begeleider (82 procent), een ict- (54 procent) of een algemeen bouwcoördinator (35 procent). Duidelijk blijkt uit de gegevens dat de meeste scholen kiezen voor meer dan één vorm om het onderwijs in de onderbouw te versterken.

Nu scholen de middelen voor groepsverkleining ook in de bovenbouw mogen inzetten, blijkt dat 'meer handen in de klas' daar veel minder vaak voorkomt dan in de onderbouw. Een derde van de scholen heeft hiervoor gekozen. Ruim de helft van de basisscholen heeft meer onderwijzend personeel in de bovenbouw ingezet en op 63 procent van de scholen zijn coördinatoren voor de bovenbouw aangesteld.

Tabel 11.4.4b
Gemiddeld aantal leerlingen per groep, mei-peilingen 1995 en 1998-2005

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Onderbouw	26,3	24,6	25,1	25,0	23,9	23,5	23,2	23,4	23,2
Bovenbouw	25,0	25,0	25,7	25,6	24,4	24,4	24,0	23,9	23,3
Totaal	25,7	24,7	25,4	25,2	24,2	24,0	23,5	23,6	23,3

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Gemiddelde groepsgrootte. Het gemiddeld aantal leerlingen per groep is sinds vorig jaar licht gedaald, zo blijkt uit onderstaande tabel. Sinds 2003 daalt de gemiddelde groepsgrootte in de onderbouw nauwelijks meer, terwijl in de bovenbouw het aantal leerlingen per groep nog steeds een dalende trend vertoont.

Het aantal grote groepen neemt nog altijd af. In 1995 telde bijna 30 procent van de groepen nog meer dan dertig leerlingen, dit jaar nog maar iets meer dan 6 procent. De groepen zijn gemiddeld het grootst op grote scholen, scholen van algemeen bijzondere signatuur en basisscholen met weinig gewichtsleerlingen.

Relatie met onderwijskwaliteit? In 2001 bleek er een positieve relatie te bestaan tussen meer handen in de klas en afstemming van de lessen op verschillende onderwijsbehoeften van leerlingen (Inspectie van het Onderwijs, 2002a). In dit onderzoek vond de inspectie daarvoor geen bevestiging. Wel besteden scholen die vooral hebben gekozen voor meer handen in de klas meer aandacht aan kwaliteitsverbetering en systematische en stimulerende begeleiding van leerlingen dan andere scholen. Leraren op scholen met kleine groepen controleren minder dan elders of leerlingen de uitleg hebben begrepen. Dat is opmerkelijk, omdat deze scholen gemiddeld veel risicoleerlingen tellen.

Bij deze conclusies past de kanttekening dat onze gegevens zich minder goed lenen voor het vaststellen van effecten van groepsgrootte. Het laatste woord over de relatie tussen kwaliteit en groepsgrootte is hiermee dan ook niet gezegd.

Tabel 11.5a
Percentage basisscholen dat voldoet aan wettelijke vereisten

Aandachtspunten	Schooljaar 2003/2004	Schooljaar 2004/2005
– De school waarborgt dat het aanbod dekkend is voor de kerndoelen	94	95
– De school biedt waarborgen voor een evenwichtig leerstofaanbod voor de brede persoonlijke ontwikkeling (cognitief, sociaal, creatief, lichamelijk)	90	92
– De school biedt leerlingen de gelegenheid kennis te nemen van de verschillende culturen die in Nederland aanwezig zijn (etnisch, sociaal, religieus) en de daarbijbehorende waarden en normen	76	80
– Algemene, vakoverstijgende vaardigheden en houdingen maken onderdeel uit van het aanbod in de relevante vakken	77	76
– De totale door de school geprogrammeerde onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten	95	96

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

11.5 *Naleving wet- en regelgeving*

Voorschriften. De inspectie gaat na of scholen zich houden aan de wettelijke voorschriften en geeft scholen zo nodig aanwijzingen om er binnen een redelijke termijn voor te zorgen dat de door de wetgever beoogde situatie wordt hersteld.

In tabel 11.5a staat een overzicht van enkele voorschriften. Daarbij is vermeld welk percentage scholen zich aan deze voorschriften houdt.

Wettelijke vereisten. Uit de tabel blijkt dat er nauwelijks veranderingen in vergelijking met vorig jaar zijn opgetreden. Vrijwel alle bekostigde scholen beschouwen deze wettelijke regelingen – wellicht met uitzondering van de programmering van onderwijstijd – als redelijk en niet of nauwelijks als een beperking van hun autonomie. De meeste moeite hebben scholen met het voldoende aan bod laten komen van vakoverstijgende vaardigheden en houdingen. Vooral op scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen is dit het geval. Deze scholen trekken vaak zoveel tijd uit voor de basisvaardigheden taal en rekenen dat er weinig ruimte overblijft voor andere onderdelen van het leerstofaanbod. Toch geldt juist voor deze scholen dat hun leerlingen buiten de school minder gelegenheid krijgen zich op creatief en lichamelijk gebied te ontwikkelen. Bovendien geldt zeker ook op achterstandsscholen dat de ontwikkeling van sociale vaardigheden voorwaardelijk is voor een goed verlopend leerproces.

In dit verband verdient vermelding dat scholen met ingang van februari 2006 gehouden zijn expliciet aandacht te besteden aan sociale veiligheid en bevordering van sociale cohesie. In het volgende Onderwijsverslag zal de inspectie hierover rapporteren.

Leerlinggebonden financiering en de schoolgids. Dit jaar heeft de inspectie geïnventariseerd of scholen ouders voldoende informeren over hun beleid bij het aannemen van en het verlenen van zorg aan leerlingen met een 'rugzakje'. Een belangrijke informatiebron daarvoor is de schoolgids. In het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs bevatten zes van de tien schoolgidsen een passage over het 'rugzakje'. Scholen voor voortgezet onderwijs besteden hieraan minder vaak aandacht: in minder dan de helft van de schoolgidsen is informatie te vinden over leerlinggebonden financiering. De informatie in de schoolgidsen is zelden volledig. Als de schoolgids aandacht besteedt aan dit onderwerp, beschrijven de meeste basisscholen en vo-scholen wel wat de Wet lgf inhoudt en welke procedure de school hanteert bij aanmeldingen. De mogelijkheid voor ouders bezwaar aan te tekenen tegen afwijzing van een leerling ontbreekt zowel in het primair als het voortgezet onderwijs echter in ongeveer 90 procent van de schoolgidsen. Ook is in de schoolgids maar sporadisch beschreven welke hulp de school kan geven als een leerling is afgewezen. Verontrustend is dat enkele scholen voor speciaal basisonderwijs vermelden in het geheel geen leerlingen met een rugzakje toe te laten.

Wij concluderen dat de informatie die scholen aan ouders bieden over de leerlinggebonden financiering in het algemeen nog tekortschiet. Die conclusie geldt zowel voor het (speciaal) basisonderwijs en het voortgezet onderwijs als het praktijkonderwijs.

11.6 NABESCHOUWING

Kwaliteitsontwikkelingen. Het aantal zeer zwakke basisscholen daalt, mogelijk doordat de gemiddelde kwaliteit van zorg en begeleiding en het leerstofaanbod sinds de jaren 1998 tot 2002 is gestegen. Wellicht heeft ook de vooruitgang in het schooljaar 2003/2004 op het gebied van kwaliteitszorg ertoe geleid dat scholen risico's eerder signaleren en op deze signalen reageren. Toch volgen bijna 25.000 leerlingen basisonderwijs op een school die onvoldoende kwaliteit biedt.

Daarnaast vertoont de kwaliteit van het onderwijs op bijna duizend basisscholen aanzienlijke risico's. Onze constatering is dat één op elke zes à zeven leerlingen onderwijs volgt op een school waar de onderwijskwaliteit onvoldoende is gewaarborgd. Een gezamenlijke inspanning van schoolbesturen en scholen zelf is nodig om zeer zwakke scholen in staat te stellen zich te verbeteren en om te voorkomen dat risicoscholen zeer zwak worden. Daarbij zal in veel gevallen externe ondersteuning onontbeerlijk zijn.

Speciaal basisonderwijs. Hoewel de inspectie in het schooljaar 2004/2005 op scholen voor speciaal basisonderwijs (sbo) nog geen periodieke kwaliteitsonderzoeken heeft uitgevoerd, blijkt uit de jaarlijkse onderzoeken dat deze scholen volop in beweging zijn. De kwaliteitszorg gaat vooruit en op het gebied van zorg en begeleiding zijn eveneens positieve ontwikkelingen aan de gang. Opbrengstgerichtheid is echter op de meeste sbo-scholen nog niet of nauwelijks zichtbaar. Zolang de scholen geen duidelijk ontwikkelingsperspectief voor elke leerling opstellen, blijft systematische verantwoording over de opbrengsten buiten bereik. Bovendien belemmert het gebrek aan opbrengstgegevens de kwaliteitszorg en staat het ontbreken van ontwikkelingsperspectieven doelgerichte leerlingenzorg in de weg. Veel scholen blijken het moeilijk te vinden duidelijke ontwikkelingsdoelstellingen voor hun leerlingen op te stellen. Deze scholen zouden geholpen zijn als hiervoor een voor het sbo bruikbare handleiding zou worden opgesteld.

Over het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs ((v)so) heeft de inspectie in het Onderwijsverslag 2003/2004 haar zorgen uitgesproken. Die boodschap heeft nog niet geleid tot ingrijpende kwaliteitsverbetering. De kwaliteit van het onderwijs op (v)so-scholen blijft gemiddeld nog steeds zwak. Verheugend zijn de verbeteringen in het onderwijsleerproces. Teleurstellend daarentegen is dat kwaliteitszorg, de motor voor schoolverbetering, op twee derde van deze scholen nog niet sterk genoeg is. De inspectie verwacht dat een positieve impuls op het leerstofaanbod en de leerlingenzorg zal uitgaan van het project 'Kwaliteit in specialiteit'.

Zorgleerlingen. Het afgelopen schooljaar bleef de kwaliteit van het basisonderwijs op de meeste onderdelen onveranderd. Daar waar veranderingen zichtbaar zijn, zoals bij zorg en begeleiding en afstemming op verschillen tussen leerlingen, gaan die veelal in de verkeerde richting. Het aandeel scholen met opbrengsten onder het te verwachten niveau steeg dit jaar. Gezien de fluctuaties in het verleden, betekent dit nog niet dat er sprake is van een negatieve trend bij de opbrengsten.

Wij maken ons zorgen over twee bevindingen. Allereerst constateert de inspectie dat er sprake is van een stijging van het aantal zorgleerlingen en dat deze ontwikkeling gepaard gaat met een toenemende ernst van vooral de gedragsproblemen van leerlingen. Veel scholen stellen vast dat het water hun tot de lippen is gestegen en dat het hun aan voldoende tijd, menskracht en deskundigheid ontbreekt om deze leerlingen de aandacht te geven die zij nodig hebben. In het hoofdstuk Veiligheid wordt de ernst van dit probleem – niet alleen in het basisonderwijs – toegelicht.

Ten tweede blijken basisscholen er, na de positieve ontwikkeling die de inspectie vorig jaar constateerde, dit jaar niet in te zijn geslaagd meer inhoud te geven aan hun eigen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. De motor voor schoolverbetering hapert.

Autonomie en bestuur. Scholen dienen zich te ontwikkelen tot autonome, zelfbewuste organisaties. Autonomie is bedoeld om scholen en de professionals die daar werken optimaal in staat te stellen om in relatie met hun omgeving bij te dragen aan de ontwikkeling van leerlingen. Scholen die zich in zichzelf terugtrekken, niet inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen en draagvlak binnen hun omgeving missen, verstaan hun opdracht verkeerd. Kenmerken van zelfbewustheid zijn: besef van eigen professionaliteit, zo nodig de regierol oppakken in de samenwerking met andere organisaties en zowel intern als extern verantwoording afleggen over de eigen koers en kwaliteit. Autonomie en zelfbewustheid staan op de meeste scholen nog in de kinderschoenen. Zo blijkt uit een nog niet gepubliceerd onderzoek onder basisscholen die vooroplopen bij de invoering van de lumpsumbekostiging dat bij grotere besturen vooral de invloed van het bovenschools management op het financieel beleid toeneemt. Veel schoolleiders betreuren dat overigens allerminst. Zij hebben hun handen vol aan de ontwikkeling van onderwijskundig beleid, professionalisering van het schoolteam en de dagelijkse beslommeringen. De helft van de scholen beschikt over een redelijk functionerende kwaliteitszorg, maar een werkelijk integraal en samenhangend systeem treft de inspectie nog niet vaak aan. Bovendien beschouwen veel leraren en ouders kwaliteitszorg als een zaak van schoolleiding en bestuur.

Besturen. Nederland telt in het primair onderwijs 1.609 besturen. Sinds het jaar 2000 is dit aantal met bijna vijfhonderd gedaald. Het percentage besturen met één school daalde van 51 tot 47 (OCW, 2005e). Tussen besturen bestaan grote verschillen, niet alleen wat omvang betreft, maar ook in wijze van besturen. Bovendien is, vooral binnen het openbaar onderwijs, sprake van wijzigingen in bestuursvorm. Het SCO-Kohnstamm Instituut (Polder, 2005) vreest dat de autonomie van besturen wel is vergroot, maar die van scholen niet. Ook wij ontvangen signalen die deze vrees lijken te bevestigen.

Het CBOO (Contactcentrum Bevordering Openbaar Onderwijs) stelt zich drie vragen:
- Wat is de verhouding tussen overhead en het onderwijsproces;
- Hoe groot is de afstand tussen bestuur en onderwijsproces;
- Welke rol speelt de Gemeenschappelijke Medezeggenschapsraad (GMR) op bestuurlijk gebied.

Op al deze vragen luidt het antwoord dat verbetering gewenst is. Bij de bestuurskosten is meer transparantie voor schoolmanagement en GMR nodig, in combinatie met een vorm van 'benchmarking' bij de afdracht van bestuurskosten door scholen. Besturen zouden scholen maximale autonomie moeten geven op het gebied van onderwijsbeleid; verantwoordelijkheden dienen zo laag mogelijk in de organisatie te worden neergelegd. Als gevolg hiervan krijgt de GMR een steeds zwaardere taak waarvoor deze raden vaak onvoldoende geprofessionaliseerd zijn en te weinig worden gefaciliteerd.

Zeer zwakke scholen. In de paragraaf over zeer zwakke scholen heeft de inspectie aandacht gevraagd voor de rol van besturen. De conclusie luidde dat besturen van deze scholen door gerichte sturing meer inhoud aan hun taak zouden moeten geven. Belangrijker is nog dat het bevoegd gezag zich voortdurend op de hoogte stelt van de kwaliteitsontwikkelingen op de school of scholen. Dat maakt tijdig ingrijpen mogelijk.

Naar ons oordeel dient er een evenwicht te bestaan tussen de afstand tussen bestuur en school enerzijds en de mate waarin de school in staat is zelf verantwoordelijkheid voor haar kwaliteit te nemen anderzijds. Een goede, zelfbewuste school verdient autonomie, niet alleen op onderwijskundig gebied, maar ook wat betreft financieel management en personeelsbeleid. Een eerste voorwaarde hiervoor is dat scholen regelmatig verantwoording afleggen over hun kwaliteit en de ontwikkelingen daarin. Om dat mogelijk te maken dient de school goed zicht te hebben op de onderwijsbehoeften en de resultaten van de leerlingen. Een tweede voorwaarde is dat scholen de effecten van hun inspanningen om de kwaliteit van het onderwijs te borgen en zo nodig te verbeteren, systematisch en regelmatig evalueren. Op zwakkere scholen daarentegen mag van besturen een meer directe bemoeienis worden gevraagd. Centraal in die betrokkenheid dienen te staan: kwaliteit van het management, eenheid binnen het team en actieve gerichtheid van de school op haar omgeving. Pas als aan die voorwaarden is voldaan, wordt de weg naar een autonome, zelfbewuste school begaanbaar.

11 Bijlage

OMREKENING VAN DE SCORES OVER DE KWALITEIT VAN HET BASISONDERWIJS NAAR DE SYSTEMATIEK VAN PKO2005

Toezicht en onderwijswetgeving passen zich met een zekere regelmaat aan veranderende maatschappelijke opvattingen aan. Dat geldt ook voor de wijze waarop de Inspectie van het Onderwijs toezicht op de scholen houdt en voor de toezichtkaders die zij daarbij gebruikt.

Met ingang van 2005/2006 is het toezichtkader primair onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs gewijzigd (pko2005). Veranderingen in het toezicht maken het soms lastig om ontwikkelingen in de kwaliteit van het onderwijs kwantitatief uit te drukken. Eén van die wijzigingen is dat bij die waarderingen in het schooljaar 2005/2006 minder nadruk wordt gelegd op brede kwaliteitsaspecten en meer op de afzonderlijke (onderliggende) indicatoren die met elkaar de kwaliteit van het onderwijs op scholen bepalen. Om zoveel mogelijk zicht te bieden op jaarlijkse kwaliteitsontwikkelingen zijn in onderstaande tabel de gemiddelde scores van basisscholen op de verschillende kwaliteitsindicatoren in het schooljaar 2003/2004 en 2004/2005 herberekend op basis van de systematiek van pko 2005. Hiermee bieden wij, vooruitlopend op het volgende Onderwijsverslag, een basis die vergelijkingen over meerdere jaren ook in de toekomst mogelijk maakt.

De kwaliteit van scholen basisonderwijs op basis van de systematiek van pko2005	2003/2004	2004/2005
Kwaliteitszorg		
– De school heeft inzicht in de verschillen in onderwijsbehoeften van haar leerlingenpopulatie.	76	72
– De school evalueert jaarlijks systematisch de kwaliteit van haar opbrengsten.		
– De school evalueert regelmatig het leren en onderwijzen.	45	45
– De school werkt planmatig aan verbeteractiviteiten.	69	66
– De school borgt de kwaliteit van het leren en onderwijzen.		
– De school rapporteert aan belanghebbenden inzichtelijk over de gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs.	52	46
– De school waarborgt de sociale veiligheid voor leerlingen en personeel.	—	—

De kwaliteit van scholen basisonderwijs op basis van de systematiek van pko2005 (vervolg)	2003/2004	2004/2005
Leerstofaanbod		
– De aangeboden leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde zijn dekkend voor de kerndoelen.	94	95
– De leerinhouden voor Nederlandse taal en voor rekenen en wiskunde worden aan voldoende leerlingen aangeboden tot en met het niveau van leerjaar 8.	90	89
– De leerinhouden in de verschillende leerjaren sluiten op elkaar aan.	47	52
– De leerinhouden voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde zijn afgestemd op de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen.	82	81
– De school met een substantieel aantal leerlingen met een leerlingengewicht biedt leerinhouden aan bij Nederlandse taal die passen bij de onderwijsbehoeften van leerlingen met een taalachterstand.	86	83
– De school heeft een aanbod gericht op bevordering van sociale integratie en burgerschap met inbegrip van het overdragen van kennis over en kennismaking met de diversiteit in de samenleving.	—	—
Tijd		
– De leraren maken efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd.	96	96
– De school stemt de hoeveelheid tijd voor leren en onderwijzen bij Nederlandse taal en rekenen en wiskunde af op de onderwijsbehoeften van leerlingen.	95	95
Pedagogisch handelen		
– De leraren zorgen ervoor dat leerlingen op een respectvolle manier met elkaar omgaan.	100	—
Didactisch handelen		
– De leraren realiseren een taakgerichte werksfeer.	99	99
– De leraren leggen duidelijk uit.	98	97
– De leraren geven expliciet onderwijs in strategieën voor denken en leren.	64	68
Afstemming		
– De leraren volgen de vorderingen van hun leerlingen systematisch.	95	97
– De leraren stemmen de instructie en verwerking af op de verschillen in ontwikkeling tussen de leerlingen.	50	47
Actieve en zelfstandige rol leerlingen		
– De leerlingen zijn actief betrokken bij de onderwijsactiviteiten.	97	95
– De leerlingen hebben verantwoordelijkheid voor de organisatie van hun eigen leerproces die past bij hun ontwikkelingsniveau.	62	58

De kwaliteit van scholen basisonderwijs op basis van de systematiek van pko2005 (vervolg)		2003/2004	2004/2005
Schoolklimaat			
– De ouders/verzorgers tonen zich betrokken bij de school door de activiteiten die de school daartoe onderneemt.		98	98
– De leerlingen en het personeel voelen zich aantoonbaar veilig op school.		99	99
Zorg en begeleiding			
– De school gebruikt een samenhangend systeem van instrumenten en procedures voor het volgen van de prestaties en de ontwikkeling van de leerlingen.		91	90
– Op basis van een analyse van de verzamelde gegevens, bepaalt de school de aard van de zorg voor de zorgleerlingen.		76	71
– De school voert de zorg planmatig uit.		80	76
– De school gaat de effecten van de zorg na.		60	57
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.	Geen waardering	6	6
	Onvoldoende	4	7
	Voldoende	89	88
– De sociale vaardigheden van de leerlingen liggen op een niveau dat mag worden verwacht.	Geen waardering	75	79
	Onvoldoende	1	1
	Voldoende	23	21
– 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.	Geen waardering	10	9
	Onvoldoende	8	7
	Voldoende	82	83
– Leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften ontwikkelen zich naar hun mogelijkheden.	Geen waardering	85	91
	Onvoldoende	1	1
	Voldoende	13	7
– De leerlingen doorlopen in beginsel de school binnen de verwachte periode van 8 jaar.	Geen waardering	8	8
	Onvoldoende	19	24
	Voldoende	73	68

12 De staat van het voortgezet onderwijs

Samenvatting 298

12.1 Inleiding 303

12.2 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs 303
12.2.1 Innovaties 304
12.2.2 Kwantitatieve ontwikkelingen 306
12.2.3 Kwalitatieve ontwikkelingen 307

12.3 Kwaliteit van het voortgezet onderwijs 309

12.4 Thema's in het voortgezet onderwijs 318
12.4.1 Vmbo 318
12.4.2 Tweede Fase havo/vwo 329
12.4.3 Examens in 2005 333

12.5 Naleving wet- en regelgeving 342
12.5.1 Onderwijstijd 342
12.5.2 Meldingen van schorsing en verwijdering 343
12.5.3 Verschillen in toekennen van vrijstellingen voor talen 344
12.5.4 Scholen verschillen in interpretatie van wet- en regelgeving 346

12.6 Nabeschouwing 347

V4

12 De staat van het voortgezet onderwijs

SAMENVATTING

Vernieuwingen. Er leeft onder scholen een grote belangstelling voor vernieuwingen. Het duidelijkst is dit in het vmbo bij de inrichting van meer praktijkgericht en actueel onderwijs. Maar het geldt ook voor de nieuwe inrichting van de onderbouw voortgezet onderwijs (de leerjaren 1 en 2). Scholen willen de ruimte om zelf invulling te geven aan hun onderbouw volop benutten. Ze stellen zichzelf ambitieuze doelen voor de inrichting van het leerproces en het schoolgebouw. Daarnaast treffen de scholen voorbereidingen voor de veranderingen in de tweede fase havo/vwo vanaf augustus 2007.

Het lukt sommige scholen om vormen van onderwijs te ontwerpen waaraan leerlingen behoefte hebben en waardoor leerlingen worden gemotiveerd. Dit maakt het onderwijs niet alleen meer eigentijds, maar het brengt ook een nieuw elan.

Er bestaat echter op veel scholen een discrepantie tussen plannen of ideeën enerzijds en realiseringsmogelijkheden anderzijds. Veel scholen worstelen hiermee: zij streven enthousiast nieuwe ontwikkelingen na, waarbij ze vaak te weinig oog hebben voor de beperkingen op het vlak van materiële en personele of professionele mogelijkheden. Uit de analyses van schoolplannen blijkt dat deze vooral ten aanzien van het pedagogisch-didactisch handelen vaak een werkelijkheid beschrijven die nog weinig of geen relatie heeft met de bestaande onderwijspraktijk. Daardoor vergroten ze de kans op mislukking en teleurstelling.

Waarborgen en verantwoorden. Een logische consequentie van het vergroten van de beleidsruimte voor scholen is de verantwoordingsplicht. De praktijk schiet in dit opzicht nog tekort. Ongeveer de helft van de scholen legt geen verantwoording af aan belanghebbenden over de kwaliteit van haar onderwijs. Binnen de groep die dat wel doet, vormt het waarborgen en verantwoorden van de kwaliteit van het primaire proces (het lesgeven, de toetsing, de zorg en begeleiding) vaak nog een zwak onderdeel.

Aandeel havo/vwo blijft groeien. De trend van de afgelopen jaren zet ook in 2004/2005 door. Het aandeel leerlingen dat havo/vwo volgt groeit; het aandeel leerlingen dat in aanmerking komt voor extra zorg stabiliseert enigszins. De middencategorie (met name de leerlingen op de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo) wordt kleiner.

Getalenteerde leerlingen. In het vwo ontstaan selectieve onderwijstrajecten, zoals 'vwo-plus'-klassen, het tweetalig vwo en gymnasia met extra (internationaal georiënteerd) aanbod. Met deze trajecten willen de scholen hun begaafde leerlingen extra uitdaging bieden.

Organisatie van de zorg. De organisatie van de zorgstructuur binnen de scholen heeft duidelijker vorm gekregen. Belangrijk in dit opzicht zijn diverse activiteiten in het onderwijsveld, zoals die van het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs en het project kwaliteit leerlingenzorg vmbo/praktijkonderwijs. Voor leerlingen met ernstige problemen (vaak een combinatie van leer- en gedragsproblemen) schiet de zorgcapaciteit van de meeste scholen tekort.

Instroom leerlinggebonden financiering. Vanaf 2002 geldt de regeling leerlinggebonden financiering (lgf). Met deze regeling (ook wel rugzakregeling genoemd) beoogt de overheid de emancipatie en integratie binnen het reguliere onderwijs van leerlingen met een functiebeperking te bevorderen en de keuzevrijheid van ouders van geïndiceerde leerlingen voor regulier of speciaal onderwijs te vergroten. Op scholen heerst er een zekere verlegenheid ten aanzien van de regeling leerling gebonden financiering.

Kwaliteit. De kwaliteit in de schooljaren 2003/2004 en 2004/2005 is op ongeveer hetzelfde niveau gebleven. Extra aandacht is nodig voor de toetsing en de onderwijstijd. Scholen creëren in het algemeen onvoldoende voorwaarden om de kwaliteit van hun toetsen te waarborgen. Het aandeel scholen waar de geprogrammeerde onderwijstijd niet voldoet aan de wettelijke eisen, is toegenomen.

Het aandeel scholen dat een onvoldoende oordeel heeft voor de opbrengsten ligt op 17 procent. Deze scholen beschouwt de inspectie als zwakke scholen; ze krijgen een intensieve vorm van toezicht. Tot deze groep behoren ook de zeer zwakke scholen. Dit zijn scholen die niet alleen onvoldoende opbrengsten kennen, maar ook tekortschieten in twee of meer van de kwaliteitsaspecten 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'leerlingenzorg'. De zeer zwakke scholen krijgen een nog intensiever vervolgtoezicht. Eind 2005 kwamen zeven scholen hiervoor in aanmerking.

Vmbo. De meeste 12- tot 16-jarige leerlingen volgen het onderwijs in een van de leerwegen van het vmbo: ongeveer 60 procent. Het vmbo is er zowel voor leerlingen die de capaciteit hebben om een beroepskwalificatie op het hoogste niveau van het mbo te halen en via mbo of havo door te stromen naar het hbo, als voor leerlingen die met extra zorg en begeleiding in de basisberoepsgerichte leerweg een eenvoudige arbeidsplaats kunnen bereiken.

De beeldvorming van het vmbo wordt voor een groot deel bepaald door de gedragsproblematiek van een kleine groep leerlingen. Dit is niet terecht. Van de ongeveer 460.000 vmbo-leerlingen veroorzaken relatief weinig leerlingen ernstige gedragsproblemen.

In het vmbo vinden de grootste onderwijskundige veranderingen plaats. Dit geldt vooral voor ontwikkelingen in de bovenbouw: de inrichting van de werkplekken in de beroepsvoorbereidende programma's, de verschillende nieuwe en experimentele opleidingen, de leerwerktrajecten, de assistentenleerweg en het werken met portfolio voor de leerling.

De veranderingen in het vmbo hebben tot doel de leerlingen zo goed mogelijk te motiveren tot leren door onderwijs te bieden dat gericht is op de toepassing van kennis en vaardigheden in concrete situaties (competentiegericht onderwijs). Doel daarbij is dat in beginsel alle leerlingen een beroepskwalificatie op hun niveau behalen.

De klassen in het vmbo bestaan uit leerlingen die onderling verschillen naar cognitieve en psychosociale mogelijkheden. Leraren moeten in de les rekening houden met deze verschillen. In de praktijk doen de meeste leraren dit onvoldoende planmatig. Vooral leerlingen met meer dan 'doorsneeproblemen' hebben recht op een betere specifieke hulp en begeleiding.

Kwaliteit groen vmbo. In het groen vmbo (dit zijn de vmbo-locaties van de agrarische opleidingscentra) zijn minder scholen voldoende beoordeeld voor kwaliteitszorg, toetsing en onderwijstijd. Voor de overige kwaliteitsaspecten, zoals het onderwijsleerproces en de zorg, kent het groen vmbo een goed niveau; de opbrengsten zijn op hetzelfde niveau gebleven als het vorig jaar.

Tweede fase havo/vwo. Vergeleken met de oude situatie voor 1998 is het onderwijsaanbod in de tweede fase verbreed. De principiële keuze voor een verbreding van het leerstofaanbod is onvermijdelijk ten koste gegaan van enige diepgang op vakniveau. De discussie hierover spitst zich vooral toe op de exacte vakken.

Bij de introductie van de tweede fase is veel aandacht gegaan naar een goede manier om leerlingen te leren betrekkelijk zelfstandig te studeren en daarbij de juiste studievaardigheden toe te passen. Als mogelijkheid daartoe geldt de 'keuzewerktijd'; dit is door de school verplicht gestelde onderwijstijd waarin leerlingen zelf in meer of mindere mate kunnen bepalen welke studieactiviteiten zij ondernemen. In het aanbieden van keuzewerktijd verschillen de scholen sterk: op ongeveer een derde van de scholen komt deze niet voor. Ook zijn er grote verschillen in de tijd die scholen ervoor inrichten: van 45 minuten tot 10,5 klokuren per week. In een aantal

gevallen blijkt keuzewerktijd te worden gebruikt om financiële redenen (door minder leraren in te zetten). Dit alles wijst op een instabiele situatie voor de keuzewerktijd binnen de scholen.

Examenresultaten. De examenresultaten zijn goed. In het vmbo varieert het percentage geslaagden vanaf 2003 tussen 94 en 95 procent. In het havo ligt het percentage geslaagden de afgelopen jaren op ongeveer 90 procent en in het vwo op ongeveer 94 procent. In de jaren voor de invoering van de nieuwe 'tweede fase' havo/vwo (1993-1998) varieerde het slaagpercentage in het havo tussen 83 en 84 procent en in het vwo tussen 85 en 88 procent. Het percentage geslaagden is dus met de invoering van de tweede fase aanzienlijk toegenomen. Dit komt vooral door de stijging van de cijfers voor de schoolexamens.

De verschillen tussen goed en slecht scorende vaksecties en scholen zijn groot. Bij slecht scorende vaksecties is het meestal het gebrek aan bekwaamheid van de leraar of leraren die de oorzaak vormen. De situatie van scholen met een laag gemiddeld cijfer voor het centrale examen over een reeks van jaren is bijzonder zorgelijk. Van deze groep scholen verkeren er verschillende kennelijk in een vicieuze cirkel die een negatieve spiraal veroorzaakt: veel leerlingen uit achterstandsituaties, vaak slecht imago, kleine leerlingenaantallen, coulant aannamebeleid en soepele houding van leraren, noodzaak tot combinatiegroepen, slechte resultaten. De kansen op een succesvolle schoolloopbaan zijn voor de leerlingen van deze scholen kleiner dan voor leerlingen van gemiddelde of goede scholen.

Tweede correctie. De correctie van de centrale examens gebeurt voor de meeste vakken of onderdelen daarvan in twee fasen: eerst door de eigen leraar van de examenkandidaten (de eerste corrector) en vervolgens door een vakcollega van een andere school (de tweede corrector).

Ongeveer twee derde van de tweede correctoren kijkt het examenwerk van alle kandidaten helemaal na, alsof het ging om een eerste correctie. De anderen doen dit niet zo intensief.

Er blijken bij ongeveer een derde van de correctoren meningsverschillen te zijn ontstaan over de correctie. In die gevallen zijn de correctoren meestal door overleg met elkaar tot overeenstemming gekomen. Tussenkomst van schoolleiders kwam bijna nooit voor, hoewel dit bij grote meningsverschillen voor de hand zou liggen. De schoolleiding is zich soms onvoldoende bewust van haar verantwoordelijkheid en stelt zich daardoor te afstandelijk op tegenover het proces van de correctie. Ook is het niet gebruikelijk dat correctoren formeel rekenschap afleggen van hun werk tegenover de schoolleiding, bijvoorbeeld door een verklaring te tekenen voor de integriteit van eerste en/of tweede correctie.

De huidige werkwijze is gevoelig voor onvolkomenheden; dit kan nadelig zijn voor de leerlingen.

Naleving wet- en regelgeving

Schorsingen en verwijderingen. Scholen zijn verplicht hun schorsingen en verwijderingen aan de inspectie te melden. Niet alle scholen voldoen aan deze verplichting. Toch is sedert 2003 het aantal meldingen van schorsing en verwijdering gestegen. In 2004/2005 zijn er 3.791 schorsingen en 761 verwijderingen gemeld. Behalve door een verbetering van het registratiesysteem bij de inspectie kan de stijging komen door een verdichting van de gedragsproblematiek die op scholen wordt gesignaleerd. Deze blijkt onder meer uit de toename van het aantal zorgleerlingen (lwoo-geïndiceerde leerlingen), de groei van de time-out- of reboundvoorzieningen en de explosieve groei van leerlingen in de voorzieningen voor leerlingen met ernstige psychosociale problemen (vso-zmok).

Als redenen voor de schorsing en verwijdering worden in 2004/2005 het meest genoemd: storend gedrag binnen de lessen, verbaal geweld tegen personeel en fysiek geweld tegen medeleerlingen (ruim een derde van de gevallen). Wapenbezit is in relatief weinig gevallen de reden voor schorsing of verwijdering (2 procent).

Vrijstellingen. Scholen verschillen sterk in de mate waarin zij vrijstellingen aan leerlingen geven. Een voorbeeld zijn de vrijstellingen voor de moderne vreemde talen in de tweede fase havo/vwo. Ruim 40 procent geeft vrijstellingen (vooral aan dyslectische leerlingen), de andere scholen niet. Het totaal aantal vrijstellingen is de afgelopen twee jaar aanzienlijk toegenomen. De scholen passen zeer verschillende criteria toe bij het verlenen van vrijstellingen. Door deze situatie ontstaat er bij voorbaat een verschil in slaagkans voor bepaalde, met name dyslectische, leerlingen.

Verschillen. Scholen krijgen meer ruimte om eigen beleid te voeren. Daardoor nemen de verschillen tussen scholen toe. Verschillen tussen scholen zijn niet altijd in het belang van leerlingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verschillen tussen scholen in het verlenen van vrijstellingen voor de moderne vreemde talen op havo/vwo, in de toepassing door scholen van de verplichtingen inzake de onderwijstijd, in de mate waarin scholen toezien op de kwaliteit van de correcties van het examenwerk, en in toegankelijkheid voor leerlingen met leerlinggebonden financiering. Deze verschillen tussen scholen beïnvloeden ten onrechte de slaagkansen van leerlingen.

12.1 INLEIDING

In het verslag over de staat van het voortgezet onderwijs bespreekt de inspectie de belangrijkste ontwikkelingen in 2004/2005 en plaatst daarbij haar kanttekeningen. Extra aandacht gaat uit naar de verschillen tussen scholen, de belangen van leerlingen en de wijze waarop scholen hun kwaliteit waarborgen. In paragraaf 3 over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs, geeft de inspectie haar oordeel op basis van haar periodieke kwaliteitsonderzoeken in 2004/2005. Daarbij gaat de inspectie nader in op de achtergronden van de verschillen tussen scholen in examenresultaten.

Vervolgens worden de volgende thema's behandeld: het vmbo, de tweede fase havo/vwo en de centrale examens. Bij dit laatste thema vormt de kwaliteit van de correctie een bijzonder aandachtspunt.

In paragraaf 5 'naleving wet- en regelgeving' komt aan de orde of scholen voldoen aan de regelgeving omtrent onderwijstijd, de meldingen van schorsing en verwijdering en het geven van vrijstellingen voor talen.

In de nabeschouwing geeft de inspectie een korte reflectie op de belangrijkste bevindingen. Zij geeft hierbij aan waar de verantwoordelijkheden voor kwaliteitsgaranties en verbeteringen liggen.

12.2 ONTWIKKELINGEN IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Algemeen beeld. Het ministerie van OCW voert al enkele jaren een beleid dat de autonomie van scholen vergroot en de regelgeving vermindert. In de beleidsnotitie Governance (OCW, 2005b) wordt dit benadrukt. De deregulering moet ruimte creëren voor leraren en instellingen. De kerntaak van het bestuur van onderwijsinstellingen wordt tweeledig: de onderwijskundige professionals hun vak laten uitoefenen en verantwoordelijkheid afleggen over het gevoerde beleid.

In toenemende mate blijken scholen gebruik te (willen) gaan maken van de geboden ruimte.

Grotere variëteit. De variëteit in het voortgezet onderwijs neemt ontegenzeggelijk toe. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de groei van opleidingsmogelijkheden en didactische werkwijzen in het vmbo, de ontwikkeling van 'opvangtrajecten' zoals time-out- of reboundvoorzieningen, aansluitingsarrangementen tussen vmbo en mbo, het experimenteren met nieuwe vormen van leren, en uit de toename van plusvarianten voor begaafde leerlingen in het vwo (vwo-plus, technasium, tweetalig onderwijs).

Deze ontwikkelingen zijn positief. Scholen ontwerpen vormen van onderwijs waardoor leerlingen extra worden gemotiveerd. Dit maakt het onderwijs niet alleen meer eigentijds, maar het brengt ook een nieuw elan in het onderwijs.

Waarborgen en verantwoorden. De verantwoordingsplicht van instellingen is een logische consequentie van het vergroten van de beleidsruimte. Bij 'governance' (het samenhangend geheel van besturen, verantwoorden, en het toezicht daarop) vormen waarborging en verantwoording het wezenlijke sluitstuk. De inspectie constateert dat de praktijk in dit opzicht nog tekortschiet. In meer fundamentele zin signaleert Janssens (2005) een aantal voorwaardelijke onvolkomenheden. Onge-

veer de helft van de scholen legt geen verantwoording af aan belanghebbenden over de kwaliteit van haar onderwijs. Binnen de groep die dat wel doet, vormen de waarborging en verantwoording van de kwaliteit van het primaire proces (het lesgeven, de zorg en begeleiding) vaak nog een zwak onderdeel.

12.2.1 *Innovaties*

Klimaat van innovatie. Het beleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is erop gericht innovaties op scholen te bevorderen. Uitgangspunt is dat scholen zelf innoveren. In juni 2005 hebben de minister en Schoolmanagers _VO over innovatie in het voortgezet onderwijs een afspraak gemaakt. Kern van deze afspraak vormt het 'Innovatieplan VO' (Aarts e.a., 2005). Dit plan voorziet in projecten, activiteiten en producten die de innovatie beogen te versterken en bevorderen.

Er leeft onder scholen een grote belangstelling voor vernieuwingen. Dat blijkt onder meer uit de subsidieaanvragen: 266 scholen reageerden met een verzoek om subsidie voor onderwijskundige vernieuwingen (OCW, 2005c).

De minister van OCW heeft de Tweede Kamer der Staten-Generaal toegezegd jaarlijks te rapporteren over innovatie in het voortgezet onderwijs. In juni 2005 is het eerste rapport verschenen (Naber, Overdiep & Van Rooyen, 2005). Hierin wordt onder meer geconstateerd dat er een polarisatie van standpunten tussen aanhangers van het 'oude' en het 'nieuwe' leren gaande is. Als deze polarisatie zich binnen een school voordoet, kan dit niet alleen fnuikend zijn voor de schoolontwikkeling, maar ook voor de onderlinge verhoudingen binnen de school.

Verschillen in perceptie. Terecht stelt de minister van OCW dat de tegenstelling tussen 'oud' en 'nieuw' leren leidt tot zwart-wit denken en daarom contraproductief is (OCW, 2005c). Volgens de waarneming van de inspectie komt een dergelijke tegenstelling vooral voor onder leraren van de 'algemene' vakken in het vmbo-theoretische leerweg, havo en vwo. De discussie over school- en onderwijsontwikkeling is onlosmakelijk verbonden met de opvattingen die leraren hebben over hun beroep. Deze opvattingen variëren volgens Van Veen (2003) tussen twee uitersten: van sterk leerlinggericht tot sterk leerstofgericht. De schoolleiding moet in strategisch opzicht sterk zijn om vormen van polarisatie binnen de eigen school te voorkomen.

De discussie over onderwijskundige concepten wordt verder nog bemoeilijkt door de verschillende interpretaties die schoolleiders en leraren geven van begrippen als nieuw leren en soms ook door het gebrek aan kennis van actuele wetenschappelijke verworvenheden (De Kock, 2004). Deze diversiteit in interpretaties en opvattingen neemt ook de inspectie waar tijdens haar schooltoezicht. Het is daarom goed dat Schoolmanagers_VO de samenhang tussen innovatie in de onderwijspraktijk en het (wetenschappelijk) onderzoek wil versterken (Aarts, e.a., 2005).

Leer- en veranderbereidheid leraren. Essentieel voor het succes van innovaties in het onderwijs is de leer- en veranderbereidheid van leraren. Van Eekelen (2005) deed hiernaar onderzoek. Tijdens de begeleiding die leraren kregen bij het toepassen van samenwerkend leren nam hun leerbereidheid weliswaar toe, maar drie maanden na de begeleiding was deze weer bij een aantal van hen verdwenen. Leraren die niet of matig leer- en veranderbereid zijn, blijken ook na specifieke begeleiding

niet bereid of in staat tot het voortzetten van een veranderproces. Als de leraar zelf niet overtuigd is van de meerwaarde van veranderingen in het onderwijs, staakt het veranderproces. Dit aspect heeft in het verleden onvoldoende aandacht gekregen.

Voorbereidingen op de nieuwe onderbouw. In 2004 heeft de Taakgroep Vernieuwing Basisvorming haar voorstellen voor de onderbouw (de leerjaren 1 en 2) van het voortgezet onderwijs gepresenteerd (Taakgroep Vernieuwing Basisvorming, 2004). Deze voorstellen kregen steun van scholen en parlement. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft de voorstellen verwerkt in een voorstel voor een wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs. Deze wetswijziging houdt een nieuwe regeling voor de onderbouw in als vervanging van de basisvorming. Het is de bedoeling dat de nieuwe wetgeving 1 augustus 2006 in werking treedt.

Ervaring opdoen. Vanaf augustus 2005 kunnen scholen ervaring opdoen met vernieuwing van de onderbouw; daarvoor is toestemming nodig om af te mogen wijken van enkele vigerende inrichtings- en benoemingsvoorschriften (OCW, 2004d). In dit kader heeft de inspectie aan 275 vestigingen van scholen toestemming verleend om leraren in te zetten in een team dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van het onderwijsprogramma in de onderbouw. In deze teams geven leraren voor een deel onderwijs in andere vakken dan waarvoor zij een bewijs van bekwaamheid hebben.

Om scholen en leraren te blijven stimuleren en ondersteunen bij het werken aan de nieuwe onderbouw heeft de minister het project Onderbouw-VO in het leven geroepen. Onderbouw-VO volgt de ontwikkelingen in de onderbouw en rapporteert hierover aan de minister. Uit de rapportage over 2005 (Onderbouw-VO, 2005) blijkt dat de scholen de ruimte om zelf invulling te geven aan hun onderbouw volop willen benutten. Ze stellen zichzelf ambitieuze doelen voor de inrichting van het leerproces en het schoolgebouw in de toekomst. Zo verwacht slechts 5 procent van de scholen in de toekomst te blijven werken in de bestaande vakkenstructuur. Voor 2005 geldt dat haast alle scholen de veranderingen in de onderbouw voorbereiden.

Belemmeringen. De scholen zien overigens wel belemmeringen voor de ontwikkeling van de onderbouw. De belangrijkste zijn de huidige inrichting van het schoolgebouw en onvoldoende tijd en middelen. Daarnaast zijn opvattingen, overtuigingen en het deskundigheidsniveau van leraren een punt van aandacht, naast de afstemming tussen schoolleiding en leraren. Op bijna 40 procent van de scholen kennen de leraren weliswaar globaal de richting die de school op wil met haar onderbouw, maar weten ze niet hoe dit verder gaat lopen: het ontbreekt hen aan handvatten om het beoogde onderwijs concreet in de lespraktijk vorm te geven.

Onderbouw-VO onderzocht op twintig scholen de school- en beleidsplannen met betrekking tot de nieuwe onderbouw. Op driekwart van de scholen schoot de beleidsplanning tekort: er ontbraken beleidsplannen, doelomschrijvingen of activiteitenplannen.

Uit de rapportage van Onderbouw-VO blijkt een enthousiasme op scholen om schoolorganisatie en leerproces op basis van eigen keuzes te ontwikkelen. Tegelijkertijd zijn er op veel scholen nog de nodige obstakels voor het realiseren van de ideeën: de planning ontbreekt of is onvoldoende

duidelijk, het schoolgebouw leent zich niet voor de nagestreefde ideeën, leraren weten niet hoe ze de ideeën moeten realiseren.

Discrepantie. De inspectie herkent de discrepantie tussen plannen of ideeën enerzijds en realiseringsmogelijkheden anderzijds. Veel scholen hebben te weinig oog voor de beperkingen op het vlak van materiële en personele of professionele mogelijkheden. Zij beschrijven in hun schoolplannen vooral ten aanzien van het pedagogisch-didactisch handelen een werkelijkheid die nog weinig relatie heeft met de bestaande onderwijspraktijk. De inspectie volgt de invoering van de nieuwe onderbouw de komende jaren nauwgezet.

12.2.2 *Kwantitatieve ontwikkelingen*

Aantal leerlingen havo/vwo blijft groeien. Het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs (inclusief de leerlingen die door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, LNV, worden bekostigd) is tussen 2000 en 2004 toegenomen met 5 procent. Het aantal leerlingen in de leerjaren 3-5 havo en 3-6 vwo is in diezelfde periode toegenomen met 12 procent; dit is aanzienlijk meer dan de stijging van de totale leerlingenpopulatie.

Per leeftijdscategorie is de spreiding van leerlingen over de schoolsoorten het beste zichtbaar in het derde leerjaar (waarbij inbegrepen het aantal 15-jarigen in het praktijkonderwijs). Vergeleken met 15 jaar geleden is het aandeel leerlingen op havo/vwo met bijna 10 procent toegenomen; dit is ten koste gegaan van het aandeel leerlingen op de theoretische en gemengde leerweg van het vmbo (de vroegere mavo) dat met 8 procent terugliep (zie tabel 12.2.2b). Naarmate meer leerlingen havo/vwo volgen, nemen de onderlinge verschillen in talenten, leerstijlen en interesses toe. Daarom zullen de scholen hun differentiërend vermogen naar de leerlingen op havo/vwo moeten vergroten (Inspectie van het Onderwijs, 2005e). Dit heeft tot nu toe vooral aandacht op het vwo door de inrichting van leertrajecten voor getalenteerde leerlingen. Voor de breder wordende groep havo-leerlingen ontbreken vormen van onderwijskundige differentiatie.

Tabel 12.2.2a
Stijging totaal aantal leerlingen in vo en in bovenbouw havo/vwo

Aantal leerlingen	2000	2004	stijging in %
– Totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs (inclusief de leerlingen die door het ministerie van LNV worden bekostigd)	894.200	937.000	5
– Aantal leerlingen in leerjaar 4-5 havo en 4-5-6 vwo	251.400	281.800	12

Bron: OCW (2005e)

Tabel 12.2.2b
Spreiding van leerlingen in derde leerjaar (en 15-jarigen in praktijkonderwijs svo-lom of mlk)

Schoolsoorten	1989/1990	2004/2005
Vmbo-b/k, lwoo, PrO* (vbo/ivbo, svo-lom/mlk)	35,7	35,1
Vmbo-g/t (mavo)	32,1	24,0
Havo/vwo	28,2	37,6
Overig	3,9	3,4

* Praktijkonderwijs

Bron: ILT-telling van OCW en leerlingtelling van LNV

Aantal zorgleerlingen stabiliseert enigszins.
Het aantal leerlingen dat geïndiceerd is voor extra zorg (leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo of praktijkonderwijs) is toegenomen van 108.800 in 2000 naar 120.400 in 2004, een stijging van 11 procent. Binnen deze categorie zorgleerlingen gaat het om 94.100 leerlingen met leerwegondersteunend onderwijs in het vmbo en 26.300 leerlingen in het praktijkonderwijs. Vooral het praktijkonderwijs is gegroeid: tussen 2002 en 2004 alleen al met 16 procent (OCW, 2005e).

Leerlingen die niet voldoen aan de indicatiecriteria voor leerwegondersteunend onderwijs of voor praktijkonderwijs komen soms wel in aanmerking voor een specifiek zorgtraject. Voor deze groep kan een samenwerkingsverband van scholen voor voortgezet onderwijs zijn 'zorgbudget' bestemmen. Er zijn 82 samenwerkingsverbanden. Het is niet bekend hoe groot deze groep zorgleerlingen is.

Tenslotte maakt de regeling leerlinggebonden financiering het mogelijk dat leerlingen met een handicap regulier voortgezet onderwijs volgen. Het aantal van deze 'rugzakleerlingen' is nog beperkt.

12.2.3 *Kwalitatieve ontwikkelingen*

Groeiende aandacht voor getalenteerde leerlingen.
In het vwo zijn de afgelopen jaren selectieve onderwijstrajecten ontstaan, zoals 'vwo-plus'-klassen, het tweetalig vwo en gymnasia met extra (internationaal georiënteerd) aanbod. Volgens Weenink (2005) zullen ouders uit de hogere middenklasse de scholen onder druk zetten om afgebakende elite-onderwijstrajecten vorm te geven. In antwoord op de vraag naar selectief onderwijs voor begaafde leerlingen hebben veel lycea (scholen met atheneum en gymnasium) de afgelopen jaren in het eerste leerjaar afzonderlijke gymnasiumklassen ingericht, hetgeen formeel in strijd is met artikel 7, lid 4 Wet op het voortgezet onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2005). De overheid erkent deze ontwikkeling. In het 'Voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter aanpassing van de profielen in de tweede fase van het vwo en het havo' (dat vanaf 2007 geldt) komt het betreffende artikellid te vervallen.

Aandacht individuele verschillen. In Koers VO (OCW, 2004a) wordt gepleit voor meer differentiatie in het onderwijs, ook ten gunste van (hoog-) begaafde leerlingen. Volgens Van Eijl e.a. (2005) voert ongeveer 25 procent van alle scholen voor voortgezet onderwijs een beleid op het punt van (hoog)begaafdheid. Tijdens het schooltoezicht is gebleken dat het onderwijs in slechts 10 procent van de bijgewoonde lessen is afgestemd op individuele verschillen tussen leerlingen. In de praktijk ontbreken volgens de inspectie nog meestal specifieke programma's voor individuele leerlingen die tijdens de les in de groep toe zijn aan 'eigen' uitdagingen.

Organisatie van zorg en begeleiding verbeterd. De scholen hebben de afgelopen jaren, met name sedert de invoering van het vmbo in 1999, veel aandacht besteed aan de organisatie van de zorg en begeleiding voor leerlingen. Dit resulteerde in diverse scholingsactiviteiten, de vorming van zorgteams, het benoemen van zorgcoördinatoren, het leggen van functionele contacten met externe instanties (zoals maatschappelijk werk, jeugdzorg) en het instellen van kernteams waarin een klein aantal leraren het onderwijs en de begeleiding voor een beperkte groep leerlingen verzorgt. Scholen zijn zich steeds meer bewust van de nood zaak samen te moeten werken met (zorg)-instellingen in de omgeving van de school om het welzijn en welbevinden van hun leerlingen te optimaliseren en begeleidingstrajecten op elkaar af te stemmen. Op veel plaatsen zijn daartoe zorgadviesteams ingesteld waarvan deskundigen van binnen en buiten de school deel uitmaken.

Als een van de thema's van 'Operatie Jong' (het streven van de overheid naar een sluitende keten in het jeugdbeleid) is het project Zorg in en om School (ZioS) opgezet. Doel hiervan is dat alle scholen voor voortgezet onderwijs in 2007 een zorgadviesteam van hoge kwaliteit hebben. ZioS ondersteunt scholen, lokale en provinciale instellingen bij het versterken van de samenwerking in een zorgadviesteam (www.ZioS.nl).

De inspectie constateert dat de organisatie van de zorgstructuur binnen de scholen duidelijker vorm heeft gekregen. Dit is een voorwaarde voor de verbreding van hun zorgcapaciteit. Belangrijk in dit opzicht zijn diverse activiteiten in het onderwijsveld, zoals die van het Landelijk Werkverband praktijkonderwijs en het project kwaliteit leerlingenzorg vmbo/praktijkonderwijs.

Instroom leerlingen met leerlinggebonden financiering beperkt. Vanaf 2002 geldt de Regeling leerlinggebonden financiering (lgf). Deze regeling (ook wel 'het rugzakje' genoemd) moet de emancipatie en integratie van leerlingen met een functiebeperking binnen het reguliere onderwijs bevorderen. Dit blijkt niet eenvoudig.

Uit de rapportage van de Adviescommissie Toelating en Begeleiding (2005) blijkt dat er – volgens de onderwijsconsulenten die moeten helpen bij het verwezenlijken van de regeling lgf – op reguliere scholen onvoldoende kennis is om deze leerlingen goed op te vangen. Scholen nemen doorgaans ook geen toelichting van hun beleid voor geïndiceerde leerlingen ('rugzakleerlingen') op in hun schoolplan of schoolgids. Dit neemt overigens niet weg dat er tussen oktober 2003 en oktober 2005 aanzienlijk meer leerlingen met gedragsstoornissen (uit de doelgroep van cluster 4 binnen de regionale expertisecentra) dankzij de regeling lgf 'met een rugzak' in het reguliere voortgezet onderwijs zijn geplaatst: van 671 naar 2.742 (LCTI, 2005).

Het blijkt vooral voor leerlingen met een aan autisme verwante stoornis moeilijk om passend diplomagericht onderwijs te vinden. Slechts weinig kinderen met autisme worden in de gelegenheid gesteld onderwijs te volgen op havo- of vwo-niveau (Nederlandse Vereniging voor Autisme & Stichting de Ombudsman, 2005). Onder de kinderen met autisme zijn verhoudingsgewijs veel 'thuiszitters' (Radema, Van Steenhoven & Van Veen, 2003). Voor autistische leerlingen die de capaciteit hebben om het onderwijs op havo of vwo te volgen zijn er overigens onvoldoende adequate vso-voorzieningen beschikbaar.

De inspectie herkent de verlegenheid die er op scholen heerst ten aanzien van de regeling leerlinggebonden financiering. Specifieke deskundigheid voor het omgaan met gehandicapte of gedragsproblematische leerlingen ontbreekt vaak en de vrees bestaat dat ambulante hulp onvoldoende soelaas biedt.

12.3 DE KWALITEIT VAN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

Sinds 2003 is de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) de basis waarop de inspectie haar toezicht uitvoert. De WOT benoemt acht kwaliteitsaspecten, het toezichtkader van de inspectie bestaat uit dezelfde acht kwaliteitsaspecten (zie figuur 12.3a). Over het toezichtkader heeft de inspectie overleg gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties in het onderwijs (zoals die van besturen, schoolleiders, leraren, ouders). Tijdens haar schoolbezoeken beoordeelt de inspectie de

Figuur 12.3a
Percentage dat voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsaspecten van de WOT

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

kwaliteit van de scholen op de acht kwaliteitsaspecten. In een periode van vier jaar worden alle scholen voor voortgezet onderwijs op deze wijze beoordeeld. Dit betekent dat de oordelen in een bepaald jaar gebaseerd zijn op grofweg een kwart van het totaal aantal scholen. Dit maakt dat de oordelen per jaar onderling kunnen afwijken. Een andere reden voor verschillen tussen de oordelen per jaar vormt de ontwikkelingen die scholen doormaken. In schooljaar 2004/2005 heeft de inspectie op 258 scholen een periodiek kwaliteitsonderzoek uitgevoerd.

Uit figuur12.3a blijkt dat de kwaliteit in de periode 2002-2005 op ongeveer hetzelfde niveau is gebleven.

Toelichting per kwaliteitsaspect

Kwaliteitszorg. De kwaliteitszorg wordt evenals vorig jaar op tweederde deel van de scholen voldoende beoordeeld. Bij het beoordelen van de kwaliteitszorg weegt de mate waarin de scholen werken aan de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs het zwaarst. Ruim 90 procent van de scholen werkt aantoonbaar aan verbeteringen. De mate echter waarin deze verbeteringen stuurbaar en toetsbaar zijn gepland en de wijze waarop de effecten van de verbeteractiviteiten worden vastgesteld, worden op minder scholen voldoende beoordeeld (respectievelijk op 70 en 30 procent). Veel scholen verantwoorden zich nog onvoldoende over de kwaliteit van hun onderwijs tegenover belanghebbenden (ongeveer de helft).

Hoewel tweederde deel van de scholen gericht aan kwaliteitsverbetering werkt, is de kwaliteitszorg als systeem op slechts 15 procent van de scholen voldoende ontwikkeld. De maatregelen die deze scholen in het kader van hun kwaliteitszorg nemen, maakt deel uit van een vaste cyclus.

Betere afstemming doelen en werkelijkheid. Op schoolniveau moeten de streefdoelen en dagelijkse onderwijspraktijk beter op elkaar worden afgestemd. De verschillen tussen pedagogisch-didactische doelen op schrift en de waargenomen onderwijspraktijk, zijn op de meeste scholen groot. In de plannen ontbreekt het aan concrete tussendoelen (vastgelegd in tijd en vorm). Met deze tussendoelen kunnen leraren eerder succeservaringen opdoen.

Verantwoording kwaliteit primair proces. In haar toezicht op de kwaliteit van het onderwijs vraagt de inspectie aan de schoolleiders een verantwoording van werkwijze en resultaten. Daarvoor baseren deze zich tot nu toe vooral op kwantitatief meetbare resultaten, zoals examenresultaten, aantal doubleurs, afstroom van leerlingen en dergelijke.

De verantwoording van inhoudelijke processen blijkt veel moeilijker. Met name de kwaliteit van het primaire proces, het pedagogisch-didactisch handelen van leraren, blijkt moeilijk te borgen en verantwoorden. Een externe doorlichting biedt hiervoor mogelijkheden, naast bijvoorbeeld onderzoek naar de 'klanttevredenheid' van leerlingen en naar de resultaten van leerlingen in het vervolgonderwijs. Steeds meer scholen hanteren periodieke tevredenheidsonderzoeken onder leerlingen. Andere instrumenten worden nog weinig toegepast. De inspectie heeft eerder al gewezen op voorbeelden, zoals de externe visitaties van vaksecties op het Greijdanuscollege in Zwolle (Inspectie van het Onderwijs, 1999a). Dit kwaliteitsinstrument is nauwelijks verspreid. Wel is er in 2000/2001 een proef geweest: lerarenteams van enkele scholen beoordeelden elkaar op basis van het toezichtkader van de inspectie.

In het schooljaar 2004/2005 is het project vakspecifieke kwaliteitszorg gestart door de vakinhoudelijke verenigingen voortgezet onderwijs (vvvo). Hierin is door vier secties Engels en wiskunde van twee scholen gewerkt aan het vormgeven van kwaliteitszorg rond het vakonderwijs.
Het blijkt dat de vaksecties bij deze gelegenheid eigenlijk pas voor het eerst de kwaliteitskenmerken van het onderwijs in hun vak op gestructureerde wijze hebben beschreven. Als resultaat hebben alle deelnemende secties verbeterplannen gemaakt. Hieruit blijkt het belang van vakspecifieke kwaliteitszorg als onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem op de scholen.

Dit soort op kwaliteitsverbetering gerichte activiteiten komen niet vanzelf van de grond. Op het niveau van afzonderlijke scholen is er nog nauwelijks sprake van.

Toetsing. Vergeleken met het voorafgaande jaar is de toetsing op minder scholen voldoende beoordeeld. Bij het waarderen van de toetsing maakt de inspectie onderscheid tussen de toetsen van het schoolexamen en de overige toetsen. De kwaliteit van de toetsen van het schoolexamen bleef op hetzelfde niveau; die van de overige toetsen is teruggelopen. Hier speelt een aspect een rol dat in de toekomst steeds belangrijker wordt, namelijk de mate waarin de school de kwaliteit van haar primaire proces kan waarborgen. Voor het waarborgen van de organisatie van de toetsen bij het schoolexamen speelt het programma van toetsing en afsluiting (pta) tot op zekere hoogte een rol. De kwaliteit van de overige toetsen op school kan echter nog nauwelijks door de schoolleiding worden gewaarborgd. De verantwoordelijkheid hiervoor is bij de vaksecties gelegd; alleen bij opvallend slechte toetsresultaten treedt de schoolleiding op. Bij haar oordeel baseert de inspectie zich dan ook op gesprekken met leerlingen en leraren over de toetsing, op examenresultaten en op het ontbreken van contra-indicaties (zoals klachten). Scholen moeten in het algemeen betere voorwaarden creëren om de kwaliteit van hun toetsen te waarborgen.

Leerstofaanbod. De kwaliteit van het leerstofaanbod is op een zelfde aandeel scholen voldoende gebleven. Evenals vorig jaar verdient de samenhang tussen de vakken zowel naar inhoud als naar vakoverstijgende vaardigheden op 70 procent van de scholen meer aandacht. Mede door het onderwijs voor een beperkte groep leerlingen te laten verzorgen door 'kernteams' (een kleine groep leraren die verantwoordelijk is voor het totale onderwijs- en begeleidingsaanbod) willen scholen de samenhang vergroten.

In het Onderwijsverslag 2003/2004 werd aandacht besteed aan voeding en beweging in het onderwijs. Daarbij is gewezen op het gebrek aan evenwicht tussen energie-inname en energieverbruik van leerlingen. Mede door langdurig werken aan de computer ontstaat er lichamelijke inactiviteit. Hoewel het aantal uren dat leerlingen voor de computer doorbrengen groot is, staat daar geen uitbreiding van lichamelijke activiteiten tegenover, zoals meer bewegingsonderwijs op de scholen.

Interessant zijn overigens de resultaten van specifieke projecten. Zo is er binnen het preventieprogramma (DOiT = Dutch Obesity Intervention in Teenagers) in de lessen verzorging en lichamelijke opvoeding veel aandacht besteed aan gezonde voeding en voldoende lichaamsbeweging. Daarbij was er ook aandacht voor een verandering

in de schoolomgeving (zoals aanpassingen in de schoolkantine). Uit onderzoek blijkt dat op korte termijn positieve effecten zichtbaar zijn op de lichaamsconditie van de leerlingen.

Tijd. Het aandeel scholen dat voldoet aan de eisen van de onderwijstijd is kleiner geworden. Een derde deel schiet hierin tekort. Dit komt doordat op deze scholen de geprogrammeerde onderwijstijd niet geheel voldoet aan de wettelijke eisen. In alle gevallen heeft de inspectie de scholen gewezen op de wettelijke verplichtingen en gaat zij in het vervolgtoezicht na of de betreffende scholen wel voldoende onderwijstijd programmeren.

Onderwijsleerproces. De kwaliteit van het onderwijsleerproces is op bijna alle scholen voldoende beoordeeld. Dit oordeel is vooral gebaseerd op de volgende bevindingen: de onderwijsactiviteiten zijn gestructureerd en doelmatig, de uitleg van leraren is duidelijk, leraren bevorderen het zelfvertrouwen van leerlingen en leraren volgen de vorderingen van leerlingen systematisch.

Op relatief weinig scholen heeft de inspectie het oordeel 'voldoende' gegeven voor de mate waarin leraren het onderwijsleerproces van de leerlingen systematisch en stimulerend begeleiden. Dit kan met name door leerlingen te stimuleren tot reflectie op hun aanpak, door foutenanalyses te bespreken, door leerlingen onderling oplossingen en werkwijzen te laten vergelijken. Eveneens op weinig scholen is voldoende geoordeeld voor de mate waarin leerlingen actief op leren zijn gericht. Dit kan met name door variatie in werkvormen en door leerlingen doelmatig samen te laten werken.

Leerlingen oordelen in meerderheid gunstig over de kwaliteit van de lessen: volgens landelijk onderzoek spreekt 80 procent van de leerlingen zich hierover positief uit. Wel vindt 27 procent de meeste lessen vervelend tot zeer vervelend (Van der Vegt e.a., 2005).

Het wat meer dan oppervlakkig veranderen en verbeteren van het onderwijsleerproces is een moeilijk proces. Terwijl leraren zich op een andere werkwijze oriënteren, moet het onderwijsleerproces voor de leerlingen wel gewoon door blijven gaan. Naast de motivatie van leraren vormen daarom de schoolorganisatie en het personeelsbeleid een sleutelrol voor succes bij innovaties.

Schoolklimaat. Evenals de voorafgaande jaren heeft de inspectie het schoolklimaat op vrijwel alle scholen als voldoende beoordeeld; op 30 procent van de scholen was er sprake van een goed schoolklimaat. Dit positieve oordeel laat onverlet dat er op alle scholen incidenten plaatsvinden die het welzijn van leraren en leerlingen tijdelijk negatief beïnvloeden. Ook zijn er op alle scholen leerlingen die zich daar niet thuis voelen.

De uitkomsten van landelijk onderzoek (Van der Vegt, Den Blanken & Hoogeveen, 2005) laten zien dat 73 procent van de leerlingen blij is op zijn of haar school te zitten. Twee derde vindt dat leraren respect tonen voor de leerlingen, 58 procent is van mening dat leerlingen eerlijk worden behandeld en de helft vindt dat leraren oprecht geïnteresseerd zijn in leerlingen.

De inspectie constateert dat de communicatie met leerlingen op scholen lang niet altijd goed verloopt; mede daardoor verschillen de percepties van leerlingen en leraren over omgangsvormen, de aandacht voor elkaar en het naleven van regels.

Een van de mogelijkheden voor scholen om het schoolklimaat te beïnvloeden is het betrekken van leerlingen bij de schoolorganisatie, de regels op school en de vormgeving van het onderwijs. Deze

leerlingenparticipatie is op veel scholen nog matig ontwikkeld. Wel constateert de inspectie dat scholen geleidelijk meer oog krijgen voor vormen van leerlingenparticipatie. Trends hierin zijn het betrekken van leerlingen bij het beoordelen van de kwaliteit van het onderwijs en het instellen van klankbordgroepen van leerlingen voor het reflecteren op de praktische uitvoering van onderwijsvernieuwingen.

Zorg en begeleiding. Ook het kwaliteitsaspect zorg en begeleiding is op een zelfde aandeel scholen als vorig jaar als voldoende beoordeeld. De effectmeting van de extra begeleiding verdient echter meer aandacht; bijna de helft van de scholen doet dit onvoldoende. De Algemene Rekenkamer constateert eveneens dat scholen de effecten van hun specifieke inzet voor begeleiding en hulp onvoldoende meten (Algemene Rekenkamer, 2005b).

Opbrengsten. Het oordeel over de opbrengsten van de scholen is gebaseerd op de resultaten die scholen over een periode van drie jaren realiseren met betrekking tot:
- het rendement in de onderbouw (leerjaar 1-3), berekend naar de doorstroom van leerlingen en het verschil in onderwijspositie in leerjaar 3 ten opzichte van het advies van de basisschool;
- de doorstroom in de bovenbouw (van leerjaar 3 tot en met het examen);
- de examenresultaten (het gemiddelde cijfer voor het centrale examen).

Het percentage scholen waarvan de opbrengsten als onvoldoende zijn beoordeeld, bedraagt 17 procent. Deze scholen beschouwt de inspectie als zwakke scholen; ze krijgen in het schooltoezicht bijzondere aandacht.

Zeer zwakke scholen. Tot de groep scholen met onvoldoende opbrengsten behoren ook de zeer zwakke scholen. Dit zijn scholen die niet alleen onvoldoende opbrengsten kennen, maar ook tekortschieten in twee of meer van de kwaliteitsaspecten 'leerstofaanbod', 'onderwijsleerproces' en 'leerlingenzorg'. De zeer zwakke scholen krijgen een intensief vervolgtoezicht; hierin gaat de inspectie na of de betreffende school erin slaagt haar onderwijsresultaten binnen een gestelde termijn te verbeteren. Eind 2005 kwamen zeven scholen in aanmerking voor zo'n intensief toezicht.

Verklaringen examenresultaten. De inspectie heeft een onderzoek gedaan naar de verklaringen die scholen zelf geven voor hun goede dan wel slechte examenresultaten in de jaren 2002, 2003 en 2004. Het onderzoek richtte zich op:
- De vakken economie 1, 2 en geschiedenis op het havo.
- De vakken wiskunde A1, 2 en natuurkunde 1 op het vwo.
- Het gemiddelde centraal-examencijfer voor alle examenvakken tezamen op havo en vwo.
- De discrepantie tussen het gemiddelde schoolexamencijfer (SE-cijfer) en het gemiddelde centraal-examencijfer (CE-cijfer) op havo en vwo.

Uit de analyses van de examenresultaten blijkt dat de verschillen tussen de uitersten groot zijn. Dit moge blijken uit de volgende voorbeelden:
- Soms is het gemiddelde examencijfer voor schoolexamen en centraal examen bij slecht scorende vaksecties 5,5 tegenover 7,3 bij goed scorende.
- Sommige slecht scorende scholen behalen een 5,3 als gemiddeld CE-cijfer van alle

vakken op de cijferlijst (bij de uitslagbepaling voor het eindexamen), terwijl goed scorende scholen soms een gemiddeld CE-cijfer van 7,1 laten zien.
– Er zijn vaksecties die voor het schoolexamen gemiddeld een 7,3 scoren tegenover een 5,8 voor het centraal examen.

De verschillen tussen de goed en slecht scorende vaksecties en scholen zijn substantieel en stabiel over de jaren.

Het is gunstig voor een leerling om op een vwo-school te zitten die gemiddeld een 7,1 als centraal-examencijfer haalt, en ongunstig om op de school te zitten die een 5,3 scoort.

Welke factoren bepalen volgens de scholen de positieve of negatieve resultaten?

Slecht scorende vaksecties. De scholen waar het hier om gaat, zijn zich ervan bewust dat de resultaten van de betreffende vaksectie onder de maat zijn. Als voornaamste oorzaken noemen zij de motivatie van de leerlingen en de bekwaamheid van de leraar. Verder spelen een rol: ziekte van leraren die moeilijk vervangbaar bleken te zijn, een slechte aansluiting tussen de onderbouw en bovenbouw en het ontoereikende begrijpend lezen van leerlingen.

Volgens de scholen worden de slechte resultaten niet veroorzaakt door het aantal lesuren, de gebruikte methode, de kwaliteit van het schoolexamen of een verkeerde plaatsing (determinatie) van leerlingen.

Alle scholen zien mogelijkheden tot verbetering; zij noemen de volgende maatregelen:
– Inzet van een andere leraar.
– Het begeleiden van de vaksectie.
– Het strikter monitoren van de resultaten.
– Meer examentraining van leerlingen.

Op een enkele school wordt de problematiek fundamenteler geanalyseerd, vooral als de slechte resultaten over meer vaksecties gespreid zijn. Dan worden de schoolorganisatie als geheel, de taalachterstanden van leerlingen en het tekortschietend programma in de onderbouw bij de analyse en aanpak betrokken.

Onevenwichtig scorende vaksecties. Alle betreffende scholen zijn zich bewust van de discrepanties tussen het hoge SE-cijfer en het lage CE-cijfer. De meeste scholen zien de oorzaak hiervan niet in een tekortschietend programma van toetsing en afsluiting (pta) of in een te soepele normering van de toetsen voor het SE. Ook is het volgens de scholen niet zo dat zij bewust streven naar een hoog SE-cijfer met de bedoeling het eindcijfer voor het examen te verhogen.

Als voornaamste oorzaak van de discrepantie tussen SE- en CE-cijfer noemen de scholen de invloed van het cijfer voor de praktische opdrachten (en practica) die door de leerlingen in het algemeen met een goed cijfer worden afgesloten. Ook de grotere spreiding van de SE-toetsen over delen van de leerstof die recentelijk zijn afgesloten, beïnvloeden het SE-cijfer in positieve zin. Ongeveer de helft van de scholen is van mening dat de vragen in de SE-toetsen soms te gemakkelijk zijn.

Alle scholen streven ernaar het SE-cijfer meer in overeenstemming met het CE-cijfer te brengen. Wel is enig verschil onvermijdelijk gezien de verschillen in examenstof (zoals onder meer het geval bij economie en geschiedenis) en het aandeel van het cijfer voor de praktische opdrachten in het SE-cijfer.

Blijken de verschillen tussen SE- en CE-cijfer te groot, dan volgt een bespreking tussen directie en vaksectie. Maatregelen die scholen (willen) nemen zijn: een ‘strengere’ voorbereiding op het CE, meer aandacht voor taalbeleid (bij erkende

taalachterstanden) en de aanschaf van een andere methode. De inspectie vindt het opvallend dat scholing op het gebied van de toetsing niet als verbeterpunt wordt genoemd.

Goed scorende vaksecties. De betreffende schoolleiders weten dat er voor bepaalde vakken op hun school goede examenresultaten worden behaald. Als voornaamste oorzaken beschouwen zij: de bekwaamheid van de leraren, de goede SE-toetsen, een goed pta, de motivatie van de leerlingen, de goede collegiale samenwerking en een geschikte methode.

Sommige scholen noemen ook als factoren: een prettige en productieve werksfeer, de goede band tussen leraren en leerlingen, de motivatie van leraren, de goede organisatie binnen de vaksectie. Alle scholen verwachten dat de goede resultaten gehandhaafd blijven, zolang de omstandigheden niet veranderen. Hier doelt men met name op de continuïteit binnen de vaksecties.

Scholen met laag gemiddeld CE-cijfer. De betreffende scholen zijn zich van de slechte examenresultaten bewust. Als voornaamste reden noemen zij het grote aantal leerlingen uit achterstandsituaties. Ook het gebrek aan motivatie bij leerlingen, een slechte determinatie van leerlingen vanuit de onderbouw en het ontbreken van goede collegiale ondersteuning binnen het lerarenteam spelen een belangrijke rol.

Verder noemen enkele scholen de kleine aantallen leerlingen in de bovenbouw havo/vwo en de noodzaak combinatiegroepen samen te stellen waarin leerlingen uit havo en vwo of uit verschillende leerjaren bij elkaar zitten. Ook spelen een rol: een te soepele houding van leraren tegenover leerlingen, de taalachterstand van leerlingen, onvoldoende examentraining van leerlingen en spijbelen. Ten slotte erkennen schoolleiders dat zij de leraren soms onvoldoende aanspreken op hun verantwoordelijkheden.

Alle scholen streven verbeteringen na. Deze zoeken zij in:
- Een strengere determinatie (plaatsing op niveau) van leerlingen in de onderbouw.
- Het verbeteren van het didactisch handelen van leraren.
- Meer aandacht voor taalbeleid.
- Het voorkomen van combinatiegroepen.
- Het bieden van meer examentraining.
- Het vergroten van de betrokkenheid van ouders bij het examentraject van hun kinderen.
- Het eerder aanspreken van leraren in geval van disfunctioneren.

Scholen met hoog gemiddeld CE-cijfer. De betreffende scholen weten dat zij hoge ogen gooien met hun examenresultaten. Als oorzaken noemen zij: de bekwaamheid van de leraren, de motivatie van de leerlingen en de hoeveelheid ingeroosterde onderwijstijd. Verder spelen een rol de goede werksfeer op school, een vast team leraren met veel informeel overleg, duidelijke eisen aan leerlingen stellen, en veel controle op de voortgang van leerlingen (ook bij de keuzewerktijd).

De scholen verwachten continuering van de goede resultaten, aangezien hun situatie meestal stabiel is. Toch geven verschillende scholen aan dat zij naar verbetermogelijkheden blijven zoeken.

Beschouwing. De verschillen tussen de slechtst en de best presterende scholen zijn groot. Het gaat om resultaten die over drie jaren stabiel zijn, dus het belang van leerlingen is hiermee gemoeid. Vrijwel alle scholen die de inspectie heeft benaderd, waren zich bewust van hun goede of slechte resultaten. Desondanks bleken de slecht scorende scholen niet in staat tot verbetering te komen.

Bij slecht scorende vaksecties wordt meestal het gebrek aan bekwaamheid van de leraren als oorzaak genoemd. De andere veel genoemde oorzaak, het gebrek aan motivatie bij leerlingen, valt volgens de inspectie veelal terug te voeren op het disfunctioneren van de leraar, zeker wanneer daarvan sprake is over een reeks van jaren.

Binnen de geldende arbeidsverhoudingen en de beperkte mogelijkheden van mobiliteit voor leraren in een schoolorganisatie is het probleem van een onbekwame leraar ernstig. Tegelijkertijd dient erkend dat actief personeelsbeleid pas sinds kort binnen de scholen wordt ontwikkeld.

De inspectie vindt dat de schoolleidingen het, eerder dan tot nu toe gebeurt, onaanvaardbaar moeten vinden wanneer generaties leerlingen als gevolg van onbekwaamheid van leraren voorspelbaar slechte examenresultaten behalen.

Zeer zorgelijk is de situatie van scholen met een laag gemiddeld centraal-examencijfer over een reeks van jaren. Hoewel het schoolklimaat doorgaans door leraren en leerlingen als prettig wordt ervaren, zijn de slaagkansen van leerlingen hier bij voorbaat (veel) kleiner dan elders. Verschillende van deze scholen zitten kennelijk in een vicieuze cirkel: ze hebben veel leerlingen uit achterstandsituaties, vaak een slecht imago, dus een soepel aannamebeleid, een soepele houding van leraren en een slechte determinatie van leerlingen in de onderbouw, kleine leerlingenaantallen, dus noodzaak tot combinatiegroepen, en slechte resultaten. Al deze scholen behoren tot de groep scholen met onvoldoende opbrengsten die geïntensiveerd schooltoezicht krijgen; zeven van deze scholen behoren tot de zeer zwakke scholen.

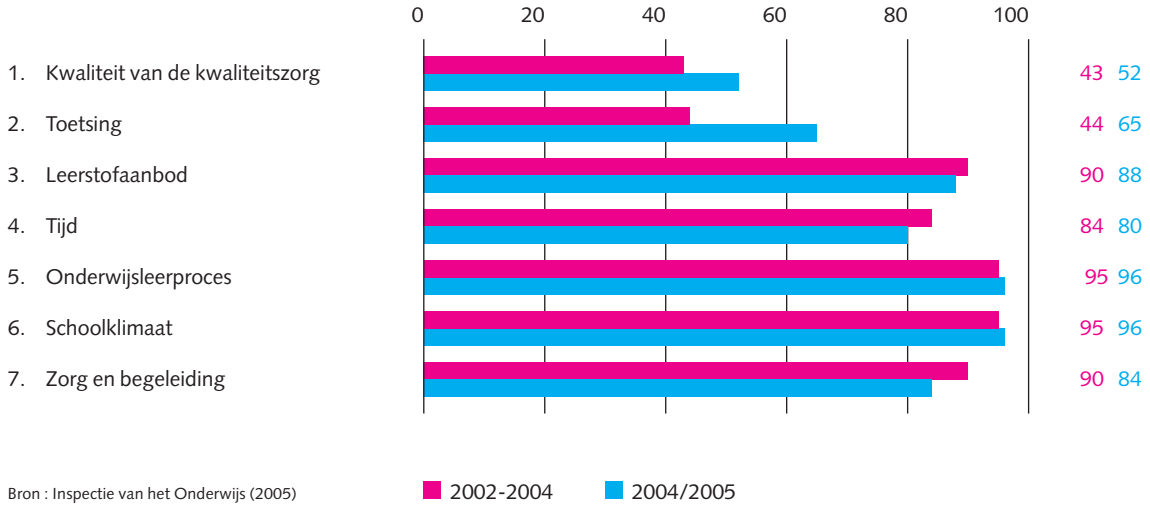
Praktijkonderwijs is er voor leerlingen die vanwege hun leerachterstanden een specifieke pedagogisch-didactische benadering nodig hebben. De toelating is voorbehouden aan leerlingen die een positieve beschikking voor praktijkonderwijs hebben ontvangen van de regionale verwijzingscommissie. Het praktijkonderwijs leidt de leerlingen naar een plek op de arbeidsmarkt.

In 2004/2005 zijn er 166 scholen voor praktijkonderwijs, waarvan er 57 als afdeling binnen een scholengemeenschap functioneren. Het leerlingenaantal is 26.300; dat vertoont de afgelopen jaren een regelmatige stijging. De scholen voor praktijkonderwijs zijn relatief klein: het gemiddeld aantal leerlingen per school/afdeling bedraagt 158.

Toerusten voor de arbeidsmarkt. Voor het praktijkonderwijs bestaan geen examenprogramma's. De rode draad in het programma is het toerusten

Vanaf mei 2005 is in Heerlen het nieuwe gebouw van Praktijkonderwijs Parkstad Limburg in gebruik. Dit gebouw is door schoolleiding en team samen met de architecten speciaal voor het leren in de praktijk van het onderwijs ontworpen. Het doet in geen enkel opzicht denken aan een traditioneel schoolgebouw. Het is veeleer een multifunctioneel gebouw met verschillende ruimten voor verschillende doeleinden. De leerlingen worden er volop betrokken bij de organisatie en de voorzieningen van de school.

Figuur 12.3b
Percentage praktijkscholen dat voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsaspecten van de WOT



Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

van leerlingen voor een plek op de arbeidsmarkt. De laatste jaren bereidt het praktijkonderwijs tevens een kleine groep leerlingen voor op het vmbo of mbo.

Schoolleiders in het praktijkonderwijs signaleren veranderingen in de leerlingenpopulatie. Er is sprake van grotere problemen bij hun leerlingen op psychosociaal en gedragsmatig vlak (Derriks en Voncken, 2005).

De inspectie heeft in de periode 2004/2005 op 25 scholen voor praktijkonderwijs een periodiek kwaliteitsonderzoek gedaan. Het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen staat in figuur 12.3b.

Het praktijkonderwijs ontwikkelt zich positief in kwaliteitszorg en toetsing. Op de overige aspecten blijft het niveau ongeveer gelijk. De lichte verschuivingen kunnen samenhangen met het kleine aantal scholen dat in 2004/2005 is beoordeeld. Een aandachtspunt vormt de kwaliteit van de zorg en begeleiding. Deze is een essentieel element binnen het praktijkonderwijs. De lichte teruggang op dit punt is niet geruststellend.

PrOmotie. De ontwikkeling van onderwijsmaterialen door het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs (onder de naam PrOmotie) heeft een positieve invloed op het leerstofaanbod en de didactische werkwijze op de scholen. Het onderwijs komt mede hierdoor beter tegemoet aan de behoeften van de leerlingen. Op de scholen is er sprake van een heroriëntatie en reflectie op het leerstofaanbod, het didactisch handelen en de begeleiding. Er wordt gestreefd naar meer samenhangend en competentiegericht onderwijs en naar meer differentiatie in het onderwijs. Een probleem hierbij is de nog tekortschietende bekwaamheid van leraren: veel leraren ervaren een vorm van

handelingsverlegenheid (hoe moet ik dat doen?). Verder beschouwen de schoolleiders de gebrekkige huisvesting en inrichting van de lokalen als ernstige belemmeringen bij de onderwijskundige ontwikkelingen (Derriks & Voncken, 2005). In een enkel geval verschijnt nieuwbouw die specifiek voor het praktijkonderwijs is ontworpen. Daar ontstaan dan ook voorwaarden voor praktijkonderwijs met een eigen onderwijskundige identiteit.

12.4 THEMA'S IN HET VOORTGEZET ONDERWIJS

12.4.1 *Vmbo*

Algemeen beeld. De meeste 12- tot 16-jarige leerlingen volgen het onderwijs in het vmbo: ongeveer 60 procent. In totaal zijn het er 460.000 (inclusief de leerlingen in het groen vmbo dat door het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, LNV, wordt bekostigd).

De verschillen tussen leerwegen en leerlingen binnen het vmbo maken het niet mogelijk om ongenuanceerd over 'het vmbo' te spreken. Het vmbo is er zowel voor leerlingen die op het hoogste niveau het mbo halen en doorstromen naar het hbo, als voor leerlingen die een eenvoudige arbeidsplaats kunnen bereiken.

Leerlingen. In de bovenbouw van het vmbo (leerjaren 3 en 4) zitten ongeveer 235.000 leerlingen (gegevens uit 2004, zie OCW, 2005e). De grootste groep hiervan volgt de theoretische en de gemengde leerweg (47 procent). De kaderberoepsgerichte leerweg telt 24 procent van de leerlingen en de basisberoepsgerichte 29 procent. Binnen de basisberoepsgerichte leerweg is bijna de helft van de leerlingen (45 procent) geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). In de andere leerwegen is het aandeel leerlingen dat lwoo krijgt, aanzienlijk kleiner: in de kaderberoepsgerichte leerweg 12 procent, in de gemengde en theoretische leerweg 2 procent.

Het is niet bekend hoeveel leerlingen een specifiek zorgtraject volgen op basis van het zorgbudget van het samenwerkingsverband in de regio. Hierbij gaat het vaak om leerlingen die vroeger het onderwijs zouden volgen op de afzonderlijke svo-lomscholen (dit was het mavo voor leerlingen met leer- en opvoedingsproblemen).

De beeldvorming van het vmbo wordt voor een groot deel bepaald door de gedragsproblematiek van een kleine groep leerlingen. Dit is niet terecht. Van de ongeveer 460.000 vmbo-leerlingen veroorzaken relatief weinig leerlingen ernstige gedragsproblemen.

60 procent van de leerlingen is tevreden. Binnen de verschillende beroepssectoren en leerwegen van het vmbo kunnen leerlingen op zeer uiteenlopende interesses en talenten worden aangesproken. De meeste leerlingen tonen zich tevreden over het onderwijs in het vmbo: 60 procent is 'tevreden' tot 'zeer tevreden', 31 procent toont zich 'neutraal' en 9 procent is 'ontevreden' tot 'zeer ontevreden'. Verreweg de meeste vierdejaars zijn tevreden over de sector waarin ze examen gaan doen: 90 procent.

Volgens de leerlingen zelf spijbelen ze slechts heel beperkt: 56 procent doet dat nooit, 32 procent heeft een keer of een enkele keer (een lesuur) gespijbeld. Ongeveer 1 procent is zeer ernstig spijbelaar; deze spijbelen zowat elke dag of elke week (Harms, Kuyper & Van de Werf, 2005).

Het Goese lyceum voor beroepsonderwijs biedt vmbo-leerlingen de mogelijkheid een opleiding theater, dienstverlening en techniek te volgen. Deze 'theaterschool' is bedoeld voor leerlingen die later willen werken in de wereld van theater, ontspanning en evenementen. Het programma bestaat onder meer uit zang, toneelspel, regie, de techniek van geluid en licht, de vormgeving van decors en de organisatie van evenementen. De leerlingen werken regelmatig als werknemer of 'artiest' in een minitheater op het schoolterrein. Hun enthousiasme is groot.

Uit onderzoek van het Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS) blijkt dat bijna alle leerlingen met plezier naar school gaan. De leerlingen zien de school als een ontmoetingsplaats voor vrienden en vriendinnen. Daarom gaan ze graag naar school, maar hebben ze soms geen zin om naar de lessen te gaan (LAKS, 2005).

90 procent van de leraren is tevreden. Het overgrote deel van de leraren in het vmbo (90 procent) is tevreden met zijn/haar werk, dit geldt nog meer voor het onderwijsondersteunend personeel (Diepeveen & Van der Ploeg, 2005). Het personeel op het vmbo is in meerderheid goed gemotiveerd. Deze motivatie komt vooral door het contact met de leerlingen.

Onderwijskundige vernieuwingen. In het vmbo vinden de grootste onderwijskundige veranderingen plaats (Hendriks, 2004). De ruimte voor het maken van eigen keuzes door scholen wordt hier het meest benut. Dit geldt voor de ontwikkeling van de nieuwe onderbouw (Onderbouw-VO, 2005), maar vooral voor ontwikkelingen in de bovenbouw: de inrichting van de werkplekken in de beroepsvoorbereidende programma's, de verschillende nieuwe en experimentele opleidingen, de leerwerktrajecten, de assistentenleerweg, en het werken met portfolio voor de leerling.

De veranderingen hebben tot doel leerlingen te motiveren door competentiegericht onderwijs te bieden: onderwijs dat gericht is op de toepassing van kennis en vaardigheden in concrete situaties. In beginsel moeten alle leerlingen een beroepskwalificatie op hun niveau behalen.

Afstemming theorie-praktijk. Scholen voor vmbo hebben de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt in het realiseren van meer op de praktijk en het beroep gericht onderwijs. Voorbeelden daarvan zijn de werkplekken en leerwerktrajecten. Leerlingen reageren hierop positief (Vrieze, e.a. 2005). Een belangrijke mogelijkheid voor leerlingen om praktijkervaring op te doen zijn de stages. De inspectie constateert dat op 90 procent van de scholen de voorbereiding en uitvoering van de stages op zichzelf zorgvuldig geschiedt.

Toch doen zich hierbij fricties voor. Allereerst is de markt voor het werven van stageplekken voor vmbo-leerlingen beperkt; ook het praktijkonderwijs en mbo hebben stageplaatsen nodig. Het kost scholen veel moeite om kwalitatief goede stageplaatsen te behouden of erbij te krijgen. Voor bepaalde stages eisen of prefereren instellingen en bedrijven iets oudere leerlingen dan die van het vmbo (bouwbedrijven, gezondheidszorg). Soms ook kunnen vmbo-scholen onvoldoende tijd vrijmaken voor een goede begeleiding van de leerling

vanuit school. Ten slotte constateren bedrijven dat de leerlingen soms onvoldoende gedisciplineerd en gemotiveerd zijn om hun stagewerk naar behoren uit te voeren en dat problemen met taal en cultuur voor botsingen of onbegrip op de werkvloer zorgen (Aarts, 2005).

De weg naar meer praktijkgericht onderwijs moet daarom ook leiden naar een betere inhoudelijke afstemming tussen de praktijk op school en die op de stageplaats. Hoewel de vmbo-scholen een goede inhoudelijke afstemming tussen school en stageplaats proberen te bereiken, lukt dit op een kwart van de scholen nog niet. Daar liggen organisatorische en inhoudelijke problemen aan ten grondslag, zoals gebrek aan tijd en deskundigheid of een te grote afstand tussen de programma's op school en de werkelijkheid in de praktijk. Er valt dus op dit terrein nog winst te behalen.

Leerwerktrajecten. In het schooljaar 2004/2005 namen 4.675 leerlingen deel aan de leerwerktrajecten: 3.729 op 204 vmbo-scholen (gemiddeld 18 leerlingen per school) en 946 op 12 scholen voor 'groen', door het ministerie van LNV bekostigd, vmbo (gemiddeld 79 leerlingen per school). Dit is een aanzienlijke stijging vergeleken met het startjaar 2002/2003, toen er 2.915 deelnemers waren (Vrieze e.a., 2005). De leerlingen die in een leerwerktraject zitten, zijn enthousiast. Driekwart van hen stroomt door naar het mbo. Deze resultaten zijn positief, omdat het om leerlingen gaat die voortijdig dreigden uit te vallen vanwege gebrek aan motivatie voor het (te theoretische) onderwijs. Vooral in het groen vmbo wijzen de grote aantallen leerlingen in de leerwerktrajecten op een behoefte.

Toch zijn er ook punten van zorg: binnen de (niet-groene) vmbo-scholen vormen de leerwerktrajecten relatief geïsoleerde verschijnselen; ze zijn een extra taakbelasting en ze vormen een extra financiële belasting. Als de trajecten beperkt blijven tot de huidige kleine aantallen leerlingen per school, kan dat negatief uitpakken. Er worden echter binnen de leerwerktrajecten op de volgende punten verbeteringen nagestreefd:

- Het verbeteren van de aansluiting en inhoudelijke afstemming vmbo–mbo door goed overleg tussen leraren.
- Het zoeken naar goede criteria bij de determinatie van leerlingen voor leerwerktrajecten.
- Het vermijden van onnodige overlap door de afstemming van het onderwijsprogramma op school en het leertraject in het bedrijf.

Ook dient het imago van de leerwerktrajecten beter te worden. Zij worden nu al gauw gelijk gesteld met onderwijs voor de zwakste leerlingen, terwijl ze de mogelijkheid bieden om in het vmbo de combinatie van leren op school en werken in de praktijk structureel vorm te geven. Dit zogenaamde duale stelsel kan op een eeuwenoude traditie in het onderwijs bogen.

Assistent-opleidingen. In 2004/2005 hebben 91 vmbo-scholen toestemming gekregen een assistent-opleiding te verzorgen. Assistent-opleidingen zijn mbo-opleidingen op niveau 1. Vmbo-scholen mogen deze opleidingen na toestemming van de minister van OCW en de minister van LNV in nauwe samenwerking met regionale opleidingscentra (roc's) of agrarische opleidingscentra (aoc's) aanbieden. Dit schooljaar hebben 361 leerlingen een assistentopleiding gevolgd (CLN, 2005).

De scholen die een assistent-opleiding aanbieden, beschouwen dit als mogelijkheid om hun zorgaanbod te verbreden. Met deze opleiding creëren zij een traject op maat voor leerlingen die niet in staat zijn een diploma te behalen in de basisberoepsgerichte leerweg (met of zonder lwoo). De nauwe samenwerking tussen vmbo en roc of aoc die vereist is voor de inrichting van een assistentopleiding, werpt naar verwachting van de betrok-

ken scholen ook voor de overige leerwegen haar vruchten af. Voor de doorstromingskansen van leerlingen lijkt dit een gunstige ontwikkeling. De scholen die een assistent-opleiding kennen, zijn daar zonder uitzondering enthousiast over.

Inhoudelijke voorbereiding op het mbo. De aansluiting tussen vmbo en mbo krijgt steeds meer aandacht op de scholen (zie ook het hoofdstuk 'Doorlopende leerlijnen'). Het streven van de overheid om een ononderbroken leerlijn in de zogenaamde 'beroepskolom' te bevorderen, krijgt veel steun in het onderwijsveld. Vooral voor de zwakkere leerlingen is die doorlopende opleiding van belang; zij lopen immers de grootste risico's zonder diploma of kwalificatie het onderwijs te verlaten.

Eén op de tien slecht voorbereid op mbo. Uit onderzoek in 2004/2005 bleek dat een op de tien leerlingen vond dat ze op het vmbo inhoudelijk slecht waren voorbereid op het mbo; ruim de helft vond het vmbo wel een goede voorbereiding, en ruim een derde beoordeelde de voorbereiding als redelijk (Van de Velden, 2005). Bijna 20 procent van de leerlingen had (aanvankelijk) moeite met de manier van lesgeven in het mbo. Met name de eis van zelfstandigheid plaatste leerlingen voor problemen: ongeveer 25 procent had hier (aanvankelijk) moeite mee. De grootste problemen met de zelfstandigheid hadden de leerlingen in de opleidingen van mbo niveaus 3 en 4; kennelijk worden hier hogere eisen aan de zelfstandigheid van leerlingen gesteld.

Volgens Harms, Kuyper & Van der Werf (2005) meldt 35 procent van de leerlingen uit leerjaar 4 vmbo dat ze nooit of slechts zelden zelfstandig moeten werken op school, terwijl voor bijna de helft van de vierdejaars in het vmbo zelfstandig werken (na een korte instructie) een wekelijks voorkomende werkvorm is.

Tijdens haar schoolbezoek constateert ook de inspectie dat in betrekkelijk veel lessen de leerlingen nog te passief het onderwijs volgen, met name in de theoretische vakken.

Afstemming didactische concepten. Een goede aan sluiting wordt verder belemmerd door de verschillende percepties die er onder leraren leven van nieuwe concepten van leren, zoals het competentiegericht leren en het nieuwe leren, en de toepassing daarvan in de onderwijspraktijk. Deze verschillende interpretaties leiden tot misverstanden of onduidelijkheden bij leerlingen. Binnen het vmbo wordt de voorbereiding op het mbo hierdoor bemoeilijkt. Uit het toezicht blijkt dat deze scholen behoefte hebben aan een concretere beschrijving van de didactische werkwijze op het mbo en van de consequenties die dat heeft voor de instromende vmbo-leerlingen. Dit vormt een aandachtspunt voor de aansluitingsprojecten binnen de beroepskolom.

Scholen voor vmbo kunnen hun voorbereiding op het mbo eveneens verbeteren door feedback te krijgen vanuit het mbo over de plaatsing en school loopbaan van hun vroegere leerlingen. Volgens Neuvel & Van Esch (2005) worden vmbo-decanen door niet meer dan een op de drie instellingen voor mbo binnen hun regio daarvan op de hoogte gebracht.

Warme overdracht. Deze onderlinge informatieoverdracht vormt een bijzonder aandachtspunt. Zowel de informatie van het vmbo aan het mbo (de 'warme overdracht' met een mondelinge toelichting) als ook de feedback vanuit het mbo naar het vmbo. Als de huidige ontwikkeling zich doorzet, kan de wederzijdse informatieoverdracht over enkele jaren voldoende zijn.

Aandacht voor individuele leerlingen die extra zorg nodig hebben

Verschillen binnen de klas. De klassen in het vmbo bestaan uit leerlingen die onderling verschillen naar cognitieve en psychosociale mogelijkheden. Leraren moeten rekening houden met deze individuele verschillen. De leerwegen in het vmbo bieden enige structuur voor de ordening van de niveauverschillen tussen leerlingen. Voor sommige leerlingen geldt echter dat zij in cognitief opzicht de leerstof van een leerweg aankunnen, maar dat zij ten gevolge van een bepaalde problematiek (bijvoorbeeld een gedragsstoornis) alleen door een specifieke pedagogisch-didactische benadering aan de niveau-eisen kunnen voldoen. Ook beschikken sommige leerlingen over partiële begaafdheden: zij zouden voor een of meer vakken een hoger niveau aankunnen dan dat van de leerweg waarin zij zijn geplaatst. De erkenning van de verschillen tussen leerlingen leidt tot de veronderstelling dat leraren enige pedagogisch-didactische differentiatie toepassen. De ervaring leert dat differentiatie binnen de klas moeilijk realiseerbaar blijkt binnen de traditie van het Nederlandse onderwijs. Een didactische aanpak die structureel is afgestemd op de individuele verschillen van leerlingen heeft de inspectie slechts op 10 procent van de scholen tijdens de lessen aangetroffen. Het in meer algemene zin bieden van hulp op maat aan leerlingen in de klas heeft zij op bijna 80 procent van de scholen waargenomen; dit betreft met name de ondersteunende rol van de leraar als begeleider terwijl de leerlingen aan het werk zijn met opdrachten. In een op de vijf scholen gebeurt dit te weinig.

Handelingsplannen. Leerlingen met meer dan 'doorsneeproblemen' hebben recht op specifieke hulp en begeleiding. Voor leerlingen die door de regionale verwijzingscommissie geïndiceerd zijn voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) moeten scholen een handelingsplan opstellen; dit dient een omschrijving te bevatten van de wijze waarop het onderwijs voor de betreffende leerling wordt verzorgd (artikel 10 e, lid 6 Wet op het voortgezet onderwijs). Een handelingsplan is ook verplicht voor leerlingen die op basis van de regeling leerlinggebonden financiering ('rugzakje') regulier voortgezet onderwijs volgen.

Op tien scholen voor vmbo heeft de inspectie voor de leerjaren 2 en 3 nader onderzocht in hoeverre de leraren handelingsplannen in de praktijk uitvoeren, dat wil zeggen in hun pedagogisch-didactisch handelen adequaat tegemoet kunnen komen aan specifieke hulpvragen van leerlingen.

Kwaliteit handelingsplannen. In leerlingendossiers leggen de scholen onder meer vast met welke leer- en ontwikkelingsproblemen leerlingen kampen; deze zijn talrijk en omvatten een brede problematiek. De dossiers zijn vaak onvoldoende systematisch opgebouwd en gestandaardiseerd; hun kwaliteit hangt soms sterk af van de persoon die het bijhoudt, zoals de mentor. Hoewel in de dossiers van lwoo-geïndiceerde leerlingen vaak veel gegevens zijn vastgelegd, blijkt het vereiste handelings- plan niet overal aanwezig. De kwaliteit van de aan- getroffen plannen varieert. De meeste plannen bevatten een (globale) beschrijving van de hulpvraag, de doelen zijn vaak niet concreet geformuleerd. Psychosociale problemen krijgen duidelijk meer aandacht dan leerproblemen. Omdat concrete doelomschrijvingen vaak ontbreken, is het lastig om per leerling vast te stellen of de pedagogisch-didactische benadering c.q. remedial teaching het gewenste effect hebben opgeleverd. Op het gebied van afspraken en het meten van effecten schieten de meeste handelingsplannen dus (ernstig) tekort.

Hulp aan leerlingen. Vrijwel alle leerlingen die specifieke hulp kregen en met wie de inspectie sprak, voelen zich voldoende gekend en geholpen door hun leraren. Zij vinden het prettig op school en in de klas. Zij zeggen dat zij in het algemeen een goede band met hun leraren hebben. Hun waardering van de mentoren varieert: de invulling en dus de kwaliteit van het mentoraat zijn persoonsafhankelijk.

Bij nadere bevraging van de leerlingen blijkt dat er op vrijwel alle scholen een of enkele leerlingen zijn die zich op school niet thuis voelen. Leraren kunnen daarbij volgens de leerlingen niet altijd helpen. Ook zijn er enkele leerlingen die de lessen te moeilijk vinden, terwijl zij hierbij geen adequate extra hulp krijgen. Zoals bijvoorbeeld een leerling met meer dan twee jaren leerachterstand bij rekenen/wiskunde en enkele leerlingen die leerwegondersteunend onderwijs krijgen met een indicatie voor praktijkonderwijs. Verder geven leerlingen aan dat door leraren soms jaren geen rekening wordt gehouden met hun dyslectische problemen.

Toepassing adviezen of afspraken door leraren. In de handelingsplannen van de bezochte scholen, blijken concrete adviezen en afspraken veelal te ontbreken. De adviezen zijn meestal te algemeen geformuleerd en mede daardoor niet goed uit te voeren. Ook is niet duidelijk op welke termijn een bepaalde aanpak resultaat moet opleveren. Leraren weten daardoor vaak niet wat er van hen wordt verwacht. Mentoren proberen de leraren te wijzen op wat de leerlingen nodig hebben, maar dit gebeurt niet systematisch. Gerichte steun voor leraren in de uitvoering van handelingsplannen komt nauwelijks voor. Leraren baseren hun pedagogisch-didactisch handelen dan ook veelal niet op een heldere analyse of concrete afspraken over de hulp en begeleiding.

In dit opzicht is er een verschil tussen onder- en bovenbouw. In de onderbouw (de leerjaren 1 en 2) ondervinden leraren en leerlingen voordelen van de kleine klassen voor lwoo-geïndiceerde leerlingen en van een vaak intensieve begeleiding door de mentor. Dat is in de bovenbouw (de leerjaren 3 en 4) veel minder het geval. Hier zijn de extra hulp en begeleiding sterk afhankelijk van individuele leraren. Daardoor vormt de overgang van leerjaar 2 naar 3 een risicomoment in de continuering van de begeleiding van leerlingen.

Leraren zeggen dat de cumulatie van problemen bij individuele leerlingen in een klas een complexiteit veroorzaakt die niet of moeilijk beheersbaar is. Sommige psychische problemen zijn zodanig dat ze buiten de school moeten worden begeleid. Dit laatste lukt vaak niet door gebrek aan medewerking van de ouders of door traag op gang komende externe hulpverlening. Ook de toename van het aantal leerlingen met problemen en begeleidingafspraken leidt ertoe dat leraren onvoldoende in staat zijn de extra hulp en begeleiding goed uit te voeren.

Bewaken uitvoering en effectiviteit handelingsplannen. Op de meeste scholen vinden er voor lwoo-geïndiceerde leerlingen in de onderbouw regelmatig (soms zelfs wekelijks) klassen- of leerlingenbesprekingen plaats. Tijdens deze besprekingen worden de problemen en voortgang van de leerlingen besproken. Ook kennen de scholen regelmatig overleg tussen zorgcoördinator en mentoren. Het bewaken van de uitvoering van de handelingsplannen komt in deze leerlingenbesprekingen meestal niet goed tot zijn recht: of door het ontbreken van handelingsplannen of bij gebrek aan concrete adviezen en doelen daarin. De leerlingenbesprekingen worden door leraren vooral beschouwd als mogelijkheid voor onderlinge afstemming, collegiale consultatie en deskundigheidsbevordering.

Conclusie. Uitvoering en effectiviteit van de handelingsplannen worden in het algemeen niet structureel bewaakt door de scholen. Er ontbreekt een systematiek waarmee de school kan volgen hoe de leerlingen zich ontwikkelen, nadat er een probleemstelling over hen is geformuleerd (zie ook hoofdstuk 'Zorg en begeleiding'). Wanneer er individuele handelingsplannen aanwezig zijn, voeren leraren deze in geringe mate uit. Daardoor komen ze dus niet adequaat tegemoet aan de hulpvraag van de leerlingen. Aan de voorwaarden om handelingsplannen te kunnen uitvoeren wordt doorgaans al niet voldaan, omdat de plannen te globaal zijn geformuleerd. Ook slagen leraren er niet of nauwelijks in om structurele aandacht te besteden aan de verschillen tussen leerlingen in een klas.

Als bijzonder aandachtspunt noemt de inspectie de cumulatie van problemen binnen een klas. In zo'n situatie is de beheersbaarheid van het onderwijsleerproces voor leraren bij voorbaat twijfelachtig. Door het gebrek aan orde en concentratie kan dan niet worden voldaan aan de voorwaarden om binnen de traditionele inrichting van het klassikale onderwijs met individuele handelingsplannen te werken. Dit spreekt voor zich in de extreme probleemsituaties waarover Paulle (2005) schrijft, maar de inspectie komt regelmatig situaties tegen waar de complexe problematiek binnen de groep tot handelingsverlegenheid van de leraar leidt.

Organisatie van de zorg. Sinds de invoering van het vmbo in 1999 hebben de scholen gericht gewerkt aan de organisatie van de zorg en begeleiding. De inspectie concludeert dat ruim 90 procent van de scholen de zorg en begeleiding structureel heeft georganiseerd, procedures kent om zorgleerlingen vroegtijdig te signaleren en daarbij interne en externe deskundigheid inzet. Op deze scholen zijn de voorwaarden aanwezig om zorg te dragen voor de begeleiding van leerlingen die extra zorg behoeven.

Goede uitvoering moeilijk. Een succesvolle uitvoering van die zorg lukt echter nog lang niet altijd. Bij het analyseren van de problematiek schiet een op de vier scholen tekort. Ongeveer de helft van de scholen gaat nog onvoldoende de effecten van de extra begeleiding na. Bovendien lukt het de meeste leraren niet om in de klas structureel op basis van een handelingsplan aan individuele zorgleerlingen leerstof en hulp op maat aan te bieden.

Leerlingen met (ernstige) gedragsproblemen baren de scholen de meeste zorgen. Er zijn leerlingen met een dusdanige problematiek dat zij binnen een schoolse setting niet voldoende kunnen worden ondersteund. Dit komt op alle scholen voor. Deze leerlingen kosten leraren en zorgteams op de scholen onevenredig veel tijd. Het extreme beslag dat deze leerlingen leggen op de op school aanwezige zorgcapaciteit gaat altijd ten koste van wat beschikbaar is voor de andere leerlingen.

Externe hulp schiet nog tekort. Op veel plaatsen ontbreekt nog een sluitend regionaal netwerk van voorzieningen die gericht zijn op scholing en begeleiding van jongeren. Daardoor worden scholen te vaak geconfronteerd met problematiek van leerlingen waarvoor zij niet zijn geëquipeerd, omdat er voor deze leerlingen elders in het zorgnetwerk (nog) geen plaats beschikbaar is. Voor hulp buiten school zijn er vaak lange wachttijden (zie ook hoofdstuk 'Zorg en begeleiding').

Zelfevaluaties gericht op het bieden van zorg. Scholen worden gestimuleerd om hun systeem van zorg en begeleiding verder te verbeteren door de activiteiten die vanuit het project 'Kwaliteit leerlingenzorg vmbo/PrO' worden ondernomen. In

2005 zijn ruim 300 scholen of afdelingen gestart met de uitvoering van een zelfevaluatie die gericht is op de kwaliteit van de leerlingenzorg. Ruim vijftig scholen hebben het zelfevaluatietraject in 2005 afgerond. De leerlingenzorg is nadrukkelijk op de agenda van de school komen te staan. Het management speelt daarbij een cruciale rol. Hun deskundigheid wordt daarom vanuit het project 'Kwaliteit leerlingenzorg vmbo/PrO' bevorderd door de organisatie van masterclasses en regionale conferenties.

De kwaliteit van het groen vmbo. Evenals in voorafgaande jaren besteedt de inspectie op verzoek van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit afzonderlijk aandacht aan de kwaliteit van het onderwijs op de vmbo-locaties van de agrarische opleidingscentra (aoc's). Dit wordt ook wel het 'groen vmbo' genoemd.

Het totaal aantal leerlingen in het groen vmbo is sinds 2000 met 16 procent toegenomen: van 31.300 naar 36.200 (OCW, 2005e). Het merendeel van de leerlingen volgt de basisberoeps- en kaderberoepsgerichte leerweg, namelijk 82 procent; een klein deel leerlingen, namelijk 18 procent volgt de gemengde en theoretische leerweg.

Bijna 40 procent van de leerlingen op het groen vmbo is geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs; hun aandeel is sinds 2000 met 8 procent gestegen. Hieruit blijkt dat veel ouders in het groen vmbo een aantrekkelijk onderwijstype zien als het gaat om de zorg voor leerlingen.

De bevindingen en oordelen over de inrichting van het onderwijsleerproces zijn gebaseerd op het periodiek kwaliteitstoezicht bij een betrekkelijk klein aantal scholen: respectievelijk 19 en 18 scholen in 2003/2004 en 2004/2005. In beide jaren ging het

Tabel 12.4.1a
Percentage vmbo-vestigingen dat in de jaren 2003/2004 en 2004/2005 voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsaspecten van de WOT

	2003/2004		2004/2005	
	Vmbo n=48 inclusief groen	Groen vmbo n=19	Vmbo n=51 inclusief groen	Groen vmbo n=18
Kwaliteitszorg	56	90	47	61
Toetsing	79	79	65	39
Leerstofaanbod	90	100	86	94
Tijd	81	37	83	39
Onderwijsleerproces	89	68	96	100
Schoolklimaat	96	95	99	94
Zorg en begeleiding	90	100	90	88
Opbrengsten	85	74	81	73

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

om vier aoc's. Het totaal aantal vmbo-scholen dat deel uitmaakt van een aoc is momenteel 76. Door het kleine aantal bezochte scholen voor groen vmbo moeten de resultaten voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Toelichting. De scholen voor groen vmbo voldoen vrijwel allemaal als het gaat om het onderwijsleerproces, het schoolklimaat en het leerstofaanbod. Voor de zorg en begeleiding voldoen verreweg de meeste scholen, maar is er sprake van een teruggang in vergelijking met vorig jaar.

Het percentage scholen voor groen vmbo waar de kwaliteitszorg voldoet, is veel kleiner dan in het voorgaande jaar. Die neerwaartse beweging is ook in het overig vmbo zichtbaar. Zwakke elementen in de kwaliteitszorg zijn met name de systematische evaluatie van zowel de opbrengsten als de inrichting van het onderwijsleerproces en het hierover verantwoording afleggen aan de belanghebbenden.

Ook voor de toetsing is de kwaliteit van het groen vmbo achteruitgegaan. Bij toetsing gaat het om de kwaliteit van de schoolexamens, de toetsen, testen en beoordeling van werkstukken. Een tekortschietende toetsing op de scholen kan bij de centrale examens tot tegenvallende resultaten leiden.

Zorgelijk is het kleine aantal scholen dat voldoet aan de eisen voor onderwijstijd: nog geen 40 procent. Ook het vorig verslagjaar was dit het geval. Dit wordt met name veroorzaakt doordat de groen vmbo-scholen onvoldoende onderwijstijd programmeren: zij voldoen niet aan de wettelijke eisen en/of kennen te veel lesuitval.

Opbrengsten. In opbrengsten blijft het groen vmbo op hetzelfde niveau. De opbrengsten worden afgemeten aan het rendement in de onderbouw en de doorstroom en examenresultaten van leerlingen in de bovenbouw. Vergeleken met die van het overig vmbo zijn zij minder goed.

Uit een nadere specificatie van de opbrengsten (zie tabel 12.4.1b) blijkt, dat het groen vmbo in de onderbouw beter presteert dan het overige vmbo; er doubleren weinig leerlingen en veel leerlingen zitten op het niveau dat correspondeert met het advies van het basisonderwijs. De resultaten in de bovenbouw en de examenresultaten in de kaderberoepsgerichte en basisberoepsgerichte leerweg wijken niet sterk af van die in het overig vmbo.

Het grote verschil met het overig vmbo treedt op bij de examenresultaten in de gemengde en theoretische leerweg. Hoewel in tegenstelling tot het overig vmbo relatief weinig leerlingen deze leer weg in het groen vmbo volgen, zijn de resultaten hier bijzonder slecht; dit komt door het lage gemiddelde examencijfer. Vergeleken met het vorig verslagjaar is de situatie in dit opzicht verslechterd.

Een verklaring voor de slechte resultaten van de gemengde en theoretische leerweg ligt wellicht in de sterke oriëntatie van het groen vmbo op onderwijs dat op de praktijk (land- en tuinbouw, dierenwereld, processen in de voedselketen) is gericht en daarbij bijzondere aandacht heeft voor leerlingen die extra zorg behoeven. De gemengde en theoretische leerweg is bij de invoering van het vmbo ontstaan en grotendeels uit het vroegere mavo voortgekomen. In het door het ministerie van LNV bekostigd onderwijs was het mavo (vrijwel) niet vertegenwoordigd. Als gevolg van fusies zijn in de periode tijdens de invoering van het vmbo enkele zelfstandige mavo-scholen onder het bevoegd gezag van aoc's gekomen. Zij vormen kleine eenheden van theoretisch (algemeen voortgezet) onderwijs in een overigens sterk beroepsgeoriënteerde onderwijswereld. Als zodanig staan zij op zichzelf, zeker omdat structurele contacten met de gemengde en theoretische leerweg op niet-

Tabel 12.4.1b
Het percentage scholen voor 'gewoon' en 'groen' vmbo dat in de jaren 2003/2004 en 2004/2005 voldoende opbrengsten heeft

	2003/2004		2004/2005	
	'Gewoon' vmbo n=743 inclusief groen	Groen vmbo n=74	'Gewoon' vmbo n=822[1] inclusief groen	Groen vmbo n=72
– Rendement onderbouw	77	93	77	95
– Doorstroom bovenbouw basis- en kaderberoeps gerichte leerwegen	82	88	81	84
– Doorstroom bovenbouw gemengde en theoretische leerwegen	84	75	86	81
– Examenresultaten basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen	76	73	76	70
– Examenresultaten gemengde en theoretische leerwegen	81	50	78	32

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

1) 442 vmbo-vestigingen met basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en gedeeltelijk overlappend
712 vmbo-vestigingen met gemengde en theoretische leerweg
2) 67 'groene' vmbo-vestigingen met basis- en kaderberoepsgerichte leerweg en gedeeltelijk overlappend
47 'groene'vmbo-vestigingen met gemengde en theoretische leerweg

groene vmbo-locaties doorgaans ontbreken. De inspectie acht het niet onmogelijk dat door deze 'uitzonderingspositie' het niveau dat past bij het examentraject in de gemengde en theoretische leerweg onvoldoende is gewaarborgd.

Onderzoek verschillen tussen het groene en het overige vmbo. In het vorige Onderwijsverslag is geconstateerd dat de resultaten van de theoretische leerweg (tl) en de gemengde leerweg (gl) van agrarische opleidingscentra (aoc) in negatief opzicht afsteken tegen die van niet-groene instellingen. Dit is, mede naar aanleiding van een verzoek van de minister van LNV, aanleiding geweest een nader onderzoek in te stellen naar dit verschijnsel. Dit gebeurt enerzijds door een meer diepgaande analyse van de feitelijke resultaten van deze opleidingen (zie hiervoor) en anderzijds door een verdieping die heeft plaatsgevonden via interviews met de instellingen.

De positie van tl is in aoc's een wat complexe. Strikt genomen bieden aoc's geen tl aan. Er zijn echter in de loop van de tijd zelfstandige mavo's

met aoc's gefuseerd. Een dergelijke fusie is feitelijk niet institutioneel maar bestuurlijk. De interne verbinding tussen de scholen en de presentatie naar buiten zijn echter zo nauw dat dit voor het publiek niet zichtbaar is. Daarom beschouwt de inspectie ze als een instelling.

Staatsexamens. Nog complexer is dat ook aoc's die via deze weg geen tl in huis hebben, toch pogen dat aan te bieden. Een constructie die daarbij wordt toegepast, is het aanbieden van extra vakken aan leerlingen, waarin zij ook examen doen. De instelling kan vervolgens geen tl-diploma uitreiken, maar tegen inlevering van de certificaten bij het bureau Staatsexamens, kunnen de leerlingen het via een kleine omweg toch gewoon halen. Deze resultaten worden weliswaar niet aan de instellingen toegerekend, maar het verschijnsel maakt wel duidelijk dat het wenselijk is een eenduidige regeling te treffen rond tl bij aoc's.

In het verdiepende onderzoek is allereerst gekeken naar de examenresultaten van de opleidingen gl/tl tegenover die van bl/kl (basisberoepsgerichte leerweg en kaderberoepsgerichte leerweg) in de aoc's. Zoals ook vorig jaar al is geconstateerd, zijn deze voor bl/kl beter dan voor gl/tl. Ook het zitten blijven in de bovenbouw is er aanzienlijk hoger.

Uiteraard is ook gezocht naar verklaringen die scholen zelf noemen voor deze verschijnselen. Daarbij waren de antwoorden zeer gevarieerd. In iets minder dan de helft van de gevallen werden oorzaken in de schoolorganisatie genoemd, en dan met name dat leraren niet goed op de hoogte waren van het vereiste niveau van gl/tl. Dit speelt uiteraard met name op die plaatsen waar de opleiding nieuw wordt uitgevoerd.

Een andere, mogelijke verklaring van de scholen is dat er meer leerlingen met extra zorgbehoeften naar de vmbo-afdelingen van aoc's gaan. Uit een vraag naar de basisschooladviezen kwam in de helft van de gevallen naar voren dat leerlingen geadviseerd werd naar een aoc te gaan in verband met het zorgklimaat en de 'zachte uitstraling' van deze instellingen.

De ondervraagde instellingen zeggen bijna allemaal maatregelen genomen of in voorbereiding te hebben om de resultaten om te buigen. Deze maatregelen richten zich vooral op verbetering van de determinatie van de leerlingen en verbetering van de zorg en begeleiding.

Samenwerking. Van de ondervraagde instellingen is er slechts één die recent een samenwerking met een andere school voor vmbo is aangegaan. Aan deze samenwerking gingen twee mislukte pogingen vooraf. De doorslaggevende oorzaken voor het mislukken waren de onderlinge concurrentie en het gebrek aan wederzijds belang bij de vakgroepen in de scholen. De overige instellingen hebben geen samenwerking en hebben daartoe ook geen pogingen ondernomen. Daarvoor zijn overwegingen als de aanwezigheid van 'eigen' vmbo-tl op een van de locaties vooral van belang. Het is onduidelijk of van die expertise dan ook werkelijk gebruik wordt gemaakt. De scholen hebben geen hinder van wettelijke beperkingen om tot vormen van samenwerking te komen.

Als uit het bovenstaande een verklaring zou kunnen worden gedestilleerd voor het achterblijven van de resultaten gl/tl bij aoc's, ligt de gedachte voor de hand dat dat toch vooral een gevolg is van het zelf ontwikkelen hiervan met een nog onvoldoende expertise en wellicht ook onvoldoende ontwikkelkracht, gezien de aantallen leerlingen waar het om gaat. Men streeft er in het algemeen naar de

problemen zelf op te lossen en is niet erg geneigd tot samenwerking, behalve dan in de eigen instelling. Voor de hand liggende regionale samenwerking wordt belemmerd door concurrentieoverwegingen.

Conclusie. Uit de opbrengsten blijkt dat het groen vmbo sterk is in de zorg voor leerlingen: er treedt weinig vertraging of afstroom op tijdens hun schoolloopbaan. De examenresultaten van het groen vmbo zijn echter minder goed, vooral in de gemengde en theoretische leerweg. Op dit punt moet het groen vmbo zich verbeteren.

Ten aanzien van de overige kwaliteitskenmerken trekt de inspectie de conclusie dat het groen vmbo vooral meer aandacht moet geven aan onderdelen die te maken hebben met formele verantwoording (kwaliteitszorg en onderwijstijd) en specifieke deskundigheid (toetsing). Een verbetering van de toetsing kan wellicht de examenresultaten positief beïnvloeden.

12.4.2 *Tweede fase havo/vwo*

De inspectie heeft in de onderwijsverslagen vanaf 1996 aandacht besteed aan de voorbereiding en invoering van de tweede fase havo/vwo. In 2003 verscheen een afzonderlijke beschrijving van de stand van zaken op dat moment (Inspectie van het Onderwijs, 2003d). In 2005 publiceerde het Tweede Fase Adviespunt zijn evaluatie van de tweede fase (Tweede Fase Adviespunt, 2005b).

Hieronder volgen de voornaamste bevindingen over de ontwikkeling van de tweede fase. Daarbij gaat de inspectie dieper in op de keuzewerktijd die bij de invoering van de tweede fase veel aandacht op scholen heeft gekregen.

Onderwijsaanbod. Het onderwijsaanbod is in de tweede fase verbreed ten opzichte van de oude situatie. Als ongunstig gevolg van de verbreding treedt een versnippering in het aanbod op. Leerlingen volgen relatief veel kleine vakken (deeltalen, deelvakken). Vanaf 2007 verandert de structuur van de tweede fase waardoor een einde komt aan deze versnippering. Toch zal het verplichte vakkenpakket breder blijven dan in de periode voor 1998 het geval was. De principiële keuze voor een verbreding van het leerstofaanbod gaat nu eenmaal onvermijdelijk ten koste van enige diepgang op vakniveau. De discussie hierover spitst zich vooral toe op de exacte vakken.

Door de profilering van het vakkenpakket in de tweede fase werd samenhang binnen het onderwijsaanbod van elk profiel beoogd. Dit is echter niet gerealiseerd. Leerlingen klagen over een gebrek aan afstemming en samenhang. Bij de ontwikkeling van de examenprogramma's is geen expliciete aandacht besteed aan de inhoudelijke samenhang tussen verwante vakken. Het gevolg hiervan is dat scholen die samenhang moeten aanbrengen. Dit gebeurt in beperkte mate. Het gaat dan meestal om afspraken over terminologie, toetsing, praktische opdrachten en soms ook om afstemming van verwante leerstof.

Geslaagden. De percentages geslaagden voor havo en vwo zijn met de invoering van de tweede fase gestegen van 83 procent voor havo-oude stijl in 1998 naar 90 of meer voor havo-nieuwe stijl in de periode 2000-2005, respectievelijk van 88 procent voor vwo-oude stijl in 1998 naar 93 of 94 procent voor vwo-nieuwe stijl. De plotselinge stijging van de slaagpercentages tegelijk met de invoering van de tweede fase havo/vwo verdient een nader onderzoek (zie paragraaf 12.4.3).

Leerlingen met een allochtone achtergrond volgen naar verhouding minder vaak havo of vwo en zijn minder succesvol in het slagen voor het havo- of vwo-diploma. Eenmaal geslaagd stromen zij echter in grotere mate door naar hbo-instellingen en universiteiten.

Bij de invoering van de tweede fase is het aantal leerlingen in de leerjaren 4, 5 en 6 tijdelijk verminderd, vooral in het havo. Dit was het gevolg van een versnelde doorstroming van leerlingen, een sterk teruggelopen instroom vanuit mavo in havo en vanuit havo in vwo (Inspectie van het Onderwijs, 2003d). Intussen is het leerlingenaantal in het havo weer op het vroegere niveau en ligt het in het vwo op een hoger niveau (OCW, 2005a).

Uitslagregeling. De uitslagregeling voor de examens in de tweede fase bevat een aantal knelpunten en is onevenwichtig. Dit komt doordat grote en kleine vakken even zwaar wegen, en het aantal vakken waarin leerlingen centraal examen doen, uiteenloopt.

Het aantal fouten dat scholen maken bij de bepaling van de uitslag voor het examen is groter dan in de tijd voor invoering van de tweede fase. Deze fouten zijn deels te wijten aan de grotere complexiteit van de regelgeving vergeleken met vroeger.

In de wijzigingsvoorstellen voor de periode vanaf 2007 wordt de uitslagregeling aangepast.

Aansluiting op het hoger onderwijs. Sedert de invoering van de tweede fase is de directe doorstroom van havo naar hbo en van vwo naar het universitair onderwijs toegenomen. De doorstroom vanuit vwo naar hbo neemt af. De invoering van de tweede fase heeft een impuls gegeven aan de contacten tussen scholen voor havo/vwo en instellingen voor hoger onderwijs. De leraren streven ernaar hun leerlingen beter voor te bereiden op het hoger onderwijs. Meer dan vroeger spreken zij hun leerlingen aan op eigen verantwoordelijkheden en sporen zij hen aan om zelfstandig te werken.

Uit de evaluatie van het Tweede Fase Adviespunt (Tweede Fase Adviespunt, 2005b) blijkt dat opleiders in het hoger onderwijs positief zijn over de beheersing van de algemene vaardigheden van de eerstejaars studenten. Over de beheersing van vakspecifieke kennis en vaardigheden oordelen zij negatief, met name als het gaat om de beheersing van wiskunde en Engels.

Keuzewerktijd in de tweede fase havo/vwo. De introductie van de tweede fase havo/vwo heeft de aandacht voor de zogenaamde keuzewerktijd vergroot. Keuzewerktijd is door de school verplicht gestelde onderwijstijd waarin leerlingen zelf in meer of mindere mate kunnen bepalen welke studieactiviteiten zij ondernemen. De overweging hierbij is dat keuzewerktijd recht kan doen aan de verschillen tussen leerlingen en de eigen verantwoordelijkheid, planningsvaardigheden en zelfstandigheid kan bevorderen.

Volgens het Tweede Fase Adviespunt (2005b) wordt de worsteling van scholen met het vormgeven van zelfstandig leren misschien wel het meest treffend zichtbaar in de organisatie en invulling van de keuzewerktijd. Omdat de keuzewerktijd bij de inrichting van de tweede fase zoveel aandacht op de scholen heeft gekregen, is de inspectie op een steekproef van 113 scholen (56 havo, 57 vwo) nagegaan of ze wel of geen keuzewerktijd kennen, hoe ze de keuzewerktijd hebben georganiseerd, welke motieven ze daarbij hebben en welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan.

Het aandeel scholen dat in 2005 keuzewerktijd kent, is 68 procent voor havo en 61 procent voor vwo. De overige scholen hebben nooit keuzewerktijd ingevoerd of deze inmiddels afgeschaft (zie tabel 12.4.2a).

Tabel 12.4.2a
Keuzewerktijd in de bovenbouw

	Havo		Vwo	
	n	Procent	n	Procent
Ja	38	67,9	35	61,4
Nee, afgeschaft	9	16,1	7	12,3
Nee, nooit	9	16,1	15	26,3
Totaal	56	100,0	57	100,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 12.4.2b
Keuzewerktijd in de onderbouw

	Havo		Vwo	
	n	Procent	n	Procent
Ja	18	46,2	11	28,9
Nee	21	53,8	27	71,1
Totaal	56	100,0	57	100,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

De keuzewerktijd is in het havo meer ingevoerd dan in het vwo. Ook in de onderbouw wordt voor havo vaker aangegeven dat men keuzewerktijd kent (46 procent) dan voor vwo (29 procent).

Gemiddeld bedraagt de keuzewerktijd in de bovenbouw op havo 3,8 klokuren per week en op vwo 4,3 klokuren. Er zijn grote verschillen tussen scholen: de uitersten zijn 45 minuten en 10,5 klokuren keuzewerktijd per week.

Op bijna de helft van de scholen bepaalt de leerling zelf de invulling van de keuzewerktijd, op de overige doet de leerling dit in overleg met de leraar of mentor. De invulling van de keuzewerktijd gebeurt op het havo meestal per lesuur afzonderlijk en soms per week of een periode van enkele weken; op het vwo is dat precies omgekeerd.

Keuzewerktijd. De meerderheid van de scholen (ongeveer 90 procent havo en bijna 80 procent vwo) controleert op aanwezigheid van leerlingen tijdens

de keuzewerktijd. Daarnaast controleren op een minderheid van de scholen vakleraar en/of mentor de voortgang van de leerling tijdens de keuzewerktijd. Tijdens de keuzewerktijd is er op vrijwel alle scholen toezicht door leraren en/of onderwijsassistenten. Meestal geldt dat er op dertig leerlingen ten minste één toezichthouder is.

De voornaamste leeractiviteiten van leerlingen tijdens de keuzewerktijd zijn: huiswerk maken, werken om op niveau te komen (door extra hulp van de leraar) en werken aan praktische opdrachten, werkstukken of practica.

Als belangrijkste doelen om keuzewerktijd in te voeren noemen de scholen: leerlingen begeleiden in het zelfstandig leren en vormgeven aan het studiehuis. In mindere mate willen scholen andere pedagogisch-didactische werkwijzen bevorderen. In een kwart van de gevallen spelen ook financiële overwegingen een rol bij de invoering van keuzewerktijd.

Ongeveer driekwart van de scholen heeft de afgelopen jaren al of niet na evaluatie met leraren en leerlingen veranderingen aangebracht in de opzet van de keuzewerktijd. Meestal ging het om het terugbrengen van de tijd voor keuzewerktijd en (vooral op het havo) om het verkleinen van de vrijheid van leerlingen om te kiezen voor studieactiviteiten binnen de keuzewerktijd.

In het perspectief van de veranderingen in de tweede fase vanaf 2007 overweegt ruim 40 procent van de havo-scholen de keuzewerktijd te wijzigen, 37 procent weet het nog niet. Van de vwo-scholen zegt 34 procent wijzigingen te zullen doorvoeren; 29 procent weet het nog niet.

Volgens de meeste scholen functioneert de keuzewerktijd (redelijk) goed en vervangt deze vooral het (begeleid) huiswerk maken tijdens de lessen. De keuzewerktijd heeft vooral geleid tot meer maatwerk in de begeleiding van leerlingen, en verder tot een betere beheersing van bepaalde (studie)vaardigheden van de leerlingen en tot een betere reflectie van de leerlingen op hun leerproces.

Conclusie over keuzewerktijd. Op lang niet alle scholen is keuzewerktijd ingevoerd (32 respectievelijk 39 procent van de havo- en vwo-scholen kent deze niet). Over het belangrijkste doel van de keuzewerktijd zijn de scholen het eens, namelijk leerlingen begeleiden in het zelfstandig leren. Het bieden van meer maatwerk in de begeleiding van leerlingen blijkt het belangrijkste effect. Toch is de keuzewerktijd in de afgelopen jaren op veel scholen gereduceerd en op enkele afgeschaft. Ook zijn er grote verschillen in de tijd die scholen voor keuzewerktijd inrichten. In een aantal gevallen wordt keuzewerktijd gebruikt om financiële redenen, op deze manier hoeven er minder leraren ingezet te worden. Bovendien zegt ruim 40 procent van de scholen de keuzewerktijd vanaf 2007 te wijzigen. Dit alles wijst op een instabiele situatie voor de keuzewerktijd binnen de scholen. Op de scholen heerst nog geen eenduidigheid over vormen van zelfstandig leren.

Veranderingen in de tweede fase vanaf 2007.
Vanaf 2007 veranderen structuur en inhoud van de tweede fase havo/vwo. De vereenvoudiging van de structuur door het verdwijnen van de deelvakken, het harmoniseren van de profieldelen en het beperken van de verschillen in studielast tussen de vakken maakt de organisatie gemakkelijker. Voor de leerlingen zal de studielast voor het examentraject, met name op het vwo, toenemen.

Dat de opzet van de tweede fase na korte tijd al weer zo ingrijpend wordt gewijzigd, versterkt bij veel leraren de kritische houding tegenover het landelijk beleid. Het beïnvloedt hun professionele eergevoel negatief. Zij voelen zich gedegradeerd tot voornamelijk uitvoerder (Van den Brink, Janssen & Pessers, 2005). De wijzigingen die vanaf 2007 zijn voorzien, hebben onder meer als doel de autonomie van de leraren te vergroten door het globaliseren van de examenprogramma's. Meer dan nu het geval is, moeten leraren de overtuiging krijgen dat zij hun professionele verantwoordelijkheid kunnen waarmaken volgens standaarden die de beroepsgroep zelf heeft vastgesteld. In dit proces kunnen de inhoudelijke vakverenigingen van leraren een belangrijke rol spelen.

12.4.3 *Examens in 2005*

Schoolexamens en centrale examens. De examens in het voortgezet onderwijs bestaan uit schoolexamens en centrale examens. Beide zijn gestoeld op examenprogramma's die door de minister zijn vastgesteld (artikel 7, lid 1 Eindexamenbesluit). In deze examenprogramma's wordt opgenomen welke onderdelen binnen het schoolexamen moeten worden getoetst, welke binnen het centraal examen en welke zowel binnen het centraal als schoolexamen.

De schoolexamens worden geheel onder de verantwoordelijkheid van de scholen zelf opgesteld en uitgevoerd. Dit wil zeggen dat de leraren op basis van een programma van toetsing en afsluiting dat door de school is vastgesteld, voor toetsen zorgen, deze afnemen en beoordelen.

De centrale examens worden door de centrale examencommissie vaststelling opgaven (cevo) onder verantwoordelijkheid van de minister van OCW georganiseerd (artikel 39 Eindexamenbesluit). Voor alle leerlingen van een bepaalde schoolsoort dan wel leerweg binnen het vmbo gelden dezelfde of gelijkwaardige examenopgaven en normen. Vrijwel alle centrale examens worden op hetzelfde moment voor alle leerlingen afgenomen.

De meeste vakken kennen een schoolexamen en een centraal examen. Het eindcijfer dat voor elk vak op de cijferlijst bij het diploma wordt vermeld, is het gemiddelde van het cijfer voor het schoolexamen en dat voor het centraal examen. De basisberoepsgerichte leerweg op het vmbo vormt hierin een uitzondering, het schoolexamencijfer telt hier dubbel. Voor vakken die alleen een schoolexamen kennen, telt het cijfer voor het schoolexamen als eindcijfer.

Examenuitslagen. Het aantal kandidaten dat in 2005 deelnam aan de examens bedroeg voor het vmbo 111.000 (voor bbl ongeveer 32.000, voor kbl 27.000, voor g/tl 51.000), voor het havo 45.000 en voor het vwo 32.000 (Alberts, 2005).

Vanaf de eerste examens in het vmbo (in 2003) is hier het percentage geslaagden 94 of 95 procent. In de jaren daarvoor varieerde het slaagpercentage in het (i)vbo tussen 92 en 94 procent, en lag het in het mavo op 94 procent. Gemiddeld genomen is het slaagpercentage in het vmbo op vergelijkbaar niveau gebleven.

In het havo ligt het percentage geslaagden de afgelopen jaren op ongeveer 90 procent en in het vwo op ongeveer 94 procent. In de jaren voor de invoering van de nieuwe 'tweede fase' havo/vwo (1993-1998) varieerde het slaagpercentage in het havo tussen 83 en 84 procent en in het vwo tussen 85 en 88 procent. Het percentage geslaagden is dus met de invoering van de tweede fase aanzienlijk toegenomen.

Tabel 12.4.3a
Percentages geslaagden (voor 2005 op basis van 93 procent van de examenkandidaten)

	1993	1995	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Vbo/ivbo	92	92	93	94	96	92		
Mavo	94	94	94	94	95	93		
Vmbo-b/k/g						94	95	94
Vmbo-t						95	95	94
Havo-oud	83	84	83	89				
Havo				91	90	90	92	90
Vwo-oud	85	87	88	89				
Vwo					93	93	94	94

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2005)

In het vmbo telt de theoretische leerweg de meeste leerlingen, gevolgd door de basisberoepsgerichte leerweg. In de beroepsgerichte leerwegen bij elkaar zit iets meer dan de helft van de geslaagden, namelijk 52 procent.

In het havo behaalt ongeveer 73 procent een diploma voor de 'maatschappijprofielen' (economie en maatschappij/cultuur en maatschappij); de keuze voor de 'natuurprofielen' is met ongeveer 27 procent beperkt. In het vwo behaalt ongeveer 45 procent een diploma voor de 'natuurprofielen', (voor de meeste leerlingen is dat het profiel natuur en gezondheid). Tussen havo en vwo zijn de verschillen in profielkeuze vooral groot bij de profielen natuur en gezondheid en cultuur en maatschappij.

Tabel 12.4.3b
Relatieve verdeling geslaagden 2004 en 2005 naar leerweg vmbo

	2004	2005
Bbl-leerwerktraject	1	2
Bbl	28	26
Kbl	24	24
Gl	5	5
Tl	42	42

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 12.4.3b
Relatieve verdeling geslaagden over de profielen havo

	2002	2003	2004	2005
N&t (incl. dubbelkeuze n&t en n&g)	13	11	11	11
N&g	15	15	16	16
E&m (incl. dubbelkeuze e&m en c&m)	39	40	39	38
C&m	32	33	34	34

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 12.4.3c
Relatieve verdeling geslaagden over de profielen vwo

	2002	2003	2004	2005
N&t (incl. dubbelkeuze n&t en n&g)	18	17	16	16
N&g	27	28	29	29
E&m (incl. dubbelkeuze e&m en c&m)	35	35	34	34
C&m	20	20	20	20

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

De gemiddelde cijfers voor het schoolexamen veranderen in de periode 2001-2005 niet; dit geldt voor alle schoolsoorten. De gemiddelde cijfers voor het centraal examen variëren hooguit een tiende punt en zijn dus ook redelijk stabiel. Wel is aandacht nodig voor de dalende trend bij de cijfers van het vmbo.

Tabel 12.4.3d
Gemiddeld cijfer voor schoolexamens en centrale examens

	2001		2002		2003		2004		2005	
	SE	CE	SE	CE	SE	CE	SE	CE	SE	CE
Vmbo					6,6	6,6	6,6	6,5	6,6	6,4
Havo	6,5	6,3	6,5	6,3	6,5	6,3	6,5	6,3	6,5	6,2
Vwo	6,9	6,4	6,9	6,5	6,9	6,4	6,9	6,5	6,9	6,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 12.4.3e
Gemiddeld cijfer voor schoolonderzoek (schoolexamens) en centrale examens op havo/vwo voor 1999

	1994		1995		1996		1997		1998	
	SE	CE	SE	CE	SE	CE	SE	CE	SE	CE
Havo-oud	6,4	6,3	6,4	6,3	6,4	6,3	6,4	6,4	6,4	6,2
Vwo-oud	6,6	6,5	6,6	6,4	6,7	6,5	6,7	6,5	6,7	6,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

De inspectie constateert dat de examenresultaten gemiddeld genomen positief zijn en een stabiel patroon vertonen. De plotselinge stijging van de slaagpercentages tegelijk met de invoering van de tweede fase havo/vwo verdient een nader onderzoek. De inspectie heeft in de wijze waarop het onderwijs wordt verzorgd geen aanwijzingen kunnen waarnemen die zo'n grote sprong in slaagpercentage zou kunnen verklaren. Wel lagen de gemiddelde examencijfers (vooral het cijfer voor het schoolonderzoek) in de periode voor de invoering van de tweede fase op een iets lager niveau voor het havo en op een duidelijk lager niveau voor het vwo (tabel 12.4.3e). Volgens de scholen hebben de relatief hoge cijfers voor de praktische opdrachten (die tegelijk met de tweede fase zijn geïntroduceerd) een opwaartse invloed op het cijfer voor het schoolexamen.

De tweede correctie. De correctie van de centrale examens wordt voor de meeste vakken of onderdelen daarvan in twee fasen gedaan: eerst door de eigen leraar van de examenkandidaten (de examinator of eerste corrector) en vervolgens door een vakcollega van een andere school (de gecommitteerde of tweede corrector). De aanwijzing van de

tweede corrector vindt centraal plaats door de Informatie Beheer Groep (artikel 36 Eindexamenbesluit). Alleen bij de beroepsgerichte vakken van het vmbo wijst het bevoegd gezag zelf een tweede corrector aan. Dit is een vakcollega, iemand uit de brancheorganisatie of een leraar uit het vervolgonderwijs.

Na het centraal examen van een vak dient de eerste corrector het examenwerk zo spoedig mogelijk te beoordelen (artikel 41 Eindexamenbesluit). Dit moet plaatsvinden in overeenstemming met de correctievoorschriften die voor elk examen zijn opgesteld door de cevo. Het examenwerk wordt vervolgens door de directeur van de school naar de school van de tweede corrector gestuurd. Volgens de geldende procedure corrigeert deze het examenwerk opnieuw: artikel 41, lid 3 van het Eindexamenbesluit schrijft voor dat ook de twee- de corrector het examenwerk beoordeelt conform de beoordelingsnormen.

Tijdens de examens van 2005 heeft de inspectie aandacht besteed aan de kwaliteit van de correctie en de totstandkoming van het cijfer voor het centraal examen. Aanleiding daartoe vormden de klachten over de kwaliteit van de correctie die de inspectie regelmatig bereiken.

Het doel van het onderzoek was vast te stellen
- in hoeverre de correctievoorschriften en normering correct worden toegepast;
- in welke mate de oordelen van de eerste en tweede corrector aanvankelijk verschillen;
- in welke mate de scores door de tweede correctie worden bijgesteld;
- op welke wijze de eerste en tweede corrector tot overeenstemming komen over de score.

Om hiervoor relevante gegevens te verzamelen heeft de inspectie onderzoek gedaan door middel van twee vragenlijsten; een versie voor de eerste corrector en een voor de tweede corrector.

In totaal zijn er bijna tweeduizend vragenlijsten ingevuld: 1.304 door een eerste corrector en 654 door een tweede corrector.

Correctie. Uit het onderzoek blijkt dat 65 procent van de tweede correctoren het examenwerk van alle kandidaten helemaal corrigeert, alsof het een eerste correctie was. Bijna een kwart (23 procent) kijkt het werk van enkele kandidaten steekproefsgewijs na en corrigeert het werk van meer kandidaten pas als daar aanleiding toe is. De overigen (12 procent) beperken hun correctie voornamelijk tot de controle van enkele opgaven waarover discussie te verwachten valt.

Volgens twee derde van de tweede correctoren heeft de eerste corrector de correctievoorschriften juist toegepast. Een derde maakt een opmerking over de kwaliteit van de eerste correctie (zie tabel 12.4.3f). Deze tweede correctoren constateren dat de eerste corrector is afgeweken van de correctievoorschriften met per saldo een voor de kandidaten gunstig resultaat, of dat de eerste corrector het werk slordig heeft nagekeken, fouten over het hoofd zag, de correctievoorschriften verkeerd interpreteerde, telfouten maakte of de correctievoorschriften te streng toepaste (met voor de kandidaten een ongunstig resultaat).

Het waren vooral de tweede correctoren die alle examenwerken hebben nagekeken (alsof het een eerste correctie was) die constateren dat de eerste corrector het werk te gunstig of slordig heeft gecorrigeerd: van deze groep constateert 40 procent onnauwkeurigheden bij de eerste corrector.

Tabel 12.4.3f
Oordeel tweede correctoren over werkwijze eerste corrector

Wat is van toepassing op de kwaliteit van de eerste correctie?	Procent	n
– De eerste corrector heeft de correctievoorschriften correct toegepast	66,3	428
– De eerste corrector is afgeweken van de correctievoorschriften met per saldo een voor de kandidaten gunstig resultaat	16,7	108
– De eerste corrector is afgeweken van de correctievoorschriften met per saldo een voor de kandidaten ongunstig resultaat	2,2	14
– De eerste corrector heeft het werk slordig nagekeken (bijv. verschillende beoordelingen van gelijke antwoorden of uitwerkingen; er zijn fouten over het hoofd gezien)	6,8	44
– Anders	8,0	52

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Verschil van mening. Volgens artikel 42, lid 1 van het Eindexamenbesluit stellen de eerste en tweede corrector in onderling overleg de score voor het centraal examen vast. Komen zij daarbij niet tot overeenstemming, dan stellen zij de score vast op het rekenkundig gemiddelde van de twee scores (het zogenaamde 'middelen'). Er blijken betrekkelijk vaak meningsverschillen te ontstaan over de toepassing van de correctievoorschriften. Van de eerste correctoren geeft 31 procent aan dat zij van mening verschilden met de tweede corrector. Van de tweede correctoren melden ook hier vooral degenen die alle examenwerken volledig hebben nagekeken, dat zij een verschil van mening met de eerste corrector hadden: 43 procent (tegenover 34 procent bij de correctoren die een andere werkwijze hanteerden).

Overleg. De beide correctoren komen bij verschillen van mening meestal door overleg met elkaar tot overeenstemming. Dat was volgens 90 procent van de eerste correctoren en 84 procent van de tweede correctoren het geval. In 10 procent (volgens de eerste correctoren) respectievelijk 15 procent (volgens tweede correctoren) van de gevallen is dit anders opgelost, meestal door te 'middelen'. Tussenkomst van schoolleiders kwam bijna nooit voor, hoewel dit bij grote meningsverschillen voor de hand zou liggen.

Het overleg tussen de correctoren vindt vrijwel uitsluitend (90 procent) via de telefoon plaats. In minder dan 1 procent van de gevallen komen de correctoren bij elkaar om het werk te bespreken. Volgens ongeveer 10 procent van de correctoren is er geen enkel overleg over de correctie. Achteraf blijken bijna alle eerste correctoren (96 procent) tevreden met de overeengekomen uitslag van het examenwerk.

Tweede correctie zinvol. Volgens 87 procent van zowel de eerste als tweede correctoren moet de tweede correctie gehandhaafd blijven. De voorstanders van handhaving zijn vooral leraren uit vwo, havo en vmbo-t (meer dan 90 procent). Leraren uit vmbo-basisberoepsgerichte leerweg (bbl) en kaderberoepsgerichte leerweg (kbl) zijn terughou-

dend ten aanzien van de tweede correctie: ongeveer 25 (bbl) en 21 (kbl) procent wil de tweede correctie afschaffen.

Als argumenten voor handhaving worden genoemd: de tweede correctie dwingt de eerste correctoren tot zorgvuldige correctie ('tot zorgzaam, goed en gedegen werk'), het voorkomen van fouten in de correctie, het garanderen van objectiviteit. De voorstanders van afschaffing wijzen op een onevenredige besteding van tijd (uiteindelijk gaat het meestal om marginale verschillen in correctie). Vooral leraren beroepsgerichte vakken (vmbo-bbl/kbl) tonen zich voorstander van afschaffing. Zij voeren daarbij vaak als argument aan: de eigen leraar van de leerling kan zelf het best inschatten wat deze leerling met zijn antwoorden bedoelt.

Aangezien het draagvlak voor de huidige vorm van de tweede correctie onder de leraren beroepsgerichte vakken duidelijk minder breed is, verdient de reden daarvan een nader onderzoek.

Niet alle leerlingen krijgen het cijfer dat ze verdienen. Uit het onderzoek blijkt dat lang niet alle eerste correctoren het examenwerk voldoende zorgvuldig nakijken. Volgens een op de drie tweede correctoren schoot de eerste corrector tekort. Anderzijds kijken ook niet alle tweede correctoren het werk volledig na. Van de tweede correctoren die het werk volledig hebben gecontroleerd, heeft 40 procent fouten bij de eerste correctoren ontdekt. Als een eerste corrector wordt gecontroleerd door een tweede corrector die onvoldoende nauwkeurig controleert, is de kans groot dat het examenwerk niet naar behoren wordt beoordeeld. De kandidaten krijgen in dat geval niet het cijfer dat ze verdienen. Gezien het percentage correctoren dat fouten maakt en onvoldoende nauwkeurig alle opgaven controleert, kan het niet anders dan dat een aantal kandidaten een niet correcte eindscore krijgt.

Rol bevoegd gezag of schoolleiding. De rol van het bevoegd gezag verdient bijzondere aandacht. Krachtens artikel 36, lid 3 van het Eindexamenbesluit dient het bevoegd gezag van een school zorg te dragen, dat de leraar die is aangewezen als gecommitteerde (tweede corrector) de hieruit voortvloeiende verplichtingen nakomt. Uit haar ervaringen met situaties die zich in de praktijk voordoen, constateert de inspectie dat bevoegd gezag en schoolleiding zich soms onvoldoende bewust zijn van deze verantwoordelijkheid. Daardoor stellen deze zich te afstandelijk op tegenover het proces van de tweede correctie. Een dergelijke terughoudendheid hebben zij vaak ook tegenover de eerste correctoren. Zo is het niet gebruikelijk dat correctoren formeel rekenschap afleggen van hun werk tegenover de schoolleiding, bijvoorbeeld door een verklaring te tekenen voor de integriteit van eerste en/of tweede correctie.

Het middelen van de cijfers. In ongeveer een derde van de gevallen verschilden de beide correctoren van mening over de correcties. Bij deze groep zal het waarschijnlijk vooral gaan om tweede correctoren die zorgvuldig controleren. Door overleg kwamen de meeste tot overeenstemming. Uiteindelijk heeft 10 tot 15 procent moeten 'middelen'. Ook al noemt het Eindexamenbesluit het middelen als legitieme oplossing bij verschil van mening, het blijft een zwaktebod dat niet past bij professioneel handelende vakdeskundigen. Bovendien brengt de mogelijkheid tot middelen eerste correctoren in de verleiding een hoge waardering voor te stellen. Bij verschil van mening levert dat na middeling toch nog altijd een redelijk cijfer op.

Bij verschil van mening hoort overleg te volgen. De manier waarop de correctoren overleg voeren verdient meer aandacht. In negen van de tien

gevallen vindt dat overleg via de telefoon plaats. Juist bij verschil van mening voldoet het telefonisch overleg niet altijd. De eerste corrector beschikt vaak niet over (kopieën van) het examenwerk, en heeft de antwoorden dus niet voor zich. Zo zijn bijvoorbeeld de soms lange berekeningen bij wiskunde telefonisch lastig te volgen. Hoewel ongeveer een derde van de correctoren aangeeft dat zij van mening verschillen met de andere corrector, komt slechts 1 procent bij elkaar om deze zaken te bespreken. Ook wijzen correctoren de inspectie er regelmatig op dat de kwaliteit van het overleg over de correctie en de meningsverschillen tekortschiet.

Verbeteringen in correctie nodig. De mate waarin onzorgvuldigheden worden geconstateerd en waarin correctoren van mening verschillen over de toepassing van de correctievoorschriften, toont het belang van een goede controle op de eerste correctie aan. De huidige werkwijze is echter gevoelig voor onvolkomenheden; de correctie vindt relatief vaak onvoldoende zorgvuldig plaats en het overleg in geval van verschil van mening is te beperkt. De rol van het bevoegd gezag en de schoolleiding wordt in geval van onenigheden of grote verschillen tussen de correctoren onvoldoende uitgeoefend.

De gang van zaken tijdens de centrale examens. De examens 2005 hebben weinig opzienbarende incidenten gekend. Zeer vervelend is het zoekraken van examenwerk. Toch gebeurt dit elk jaar. In 2005 moesten de kandidaten hierdoor in twee gevallen het werk in het tweede tijdvak opnieuw maken.

Hoewel de vmbo-examens inmiddels hun derde jaar ingaan, maken scholen nog steeds fouten in de verplichte vakkenkeuzes die aan de sectoren gekoppeld zijn (artikel 10 Wet op het voortgezet onderwijs). Deze fouten worden vooral gemaakt als leerlingen aan het eind van klas 3 een vak laten vallen. Soms ontbreekt de controle of het wel om een vak gaat dat de leerling kan missen, gezien de sector of de afdelingskeuze. Van deze fouten worden leerlingen de dupe, tenzij de minister achteraf toestemming verleent aan de school om in een individueel geval af te wijken van de bepalingen betreffende de verplichte vakkenkeuze.

Hulpmiddelen. De toepassing van de toegestane hulpmiddelen bij het examen blijft een zwakke plek in de organisatie van examens. Elk jaar zijn er enkele scholen die hun kandidaten niet in de gelegenheid stellen deze toegestane hulpmiddelen te gebruiken. Voorbeelden daarvan waren dit jaar het niet mogen gebruiken van een gewone rekenmachine bij aardrijkskunde vwo en van een passer bij aardrijkskunde vmbo-theoretische leerweg.

Scholen interpreteren het gebruik van het woordenboek bij de moderne vreemde talen verschillend. Gaat het om een éénzijdig woordenboek, bijvoorbeeld Engels-Nederlands, of gaat het om een woordenboek dat zowel Engels-Nederlands als Nederlands-Engels mag bevatten? Het gebruik van een woordenboek behoeft een betere beschrijving door de cevo.

Voor het begrip van examenvragen is een zeker niveau van woordenschat en leesvaardigheid noodzakelijk. De inspectie hoort regelmatig over problemen die leerlingen ervaren bij het begrijpen van de vragen bij vakken als wiskunde, aardrijkskunde, economie en geschiedenis. Als een leerling een vraag bij die vakken niet op kan lossen, omdat de woordenschat van de kandidaat tekortschiet, wordt de kandidaat benadeeld door een gebrek aan kennis die niets met het betreffende examenvak te maken heeft. Examenkandidaten moeten immers hun vakkennis kunnen aantonen en niet zozeer hun kennis van het Nederlands. Het valt te overwegen

het gebruik van een woordenboek Nederlands (eventueel digitaal) in beginsel bij alle examens toe te staan.

Correctie schrijfvaardigheid. De inspectie is in 2005 verschillende keren benaderd door tweede correctoren over de beoordeling van het onderdeel schrijfvaardigheid van het vak Nederlands in de gemengde en theoretische leerweg van het vmbo. Naast tekstverklaring is schrijfvaardigheid opgenomen in het examen, dat in één zitting wordt afgenomen. Het onderdeel schrijfvaardigheid wordt alleen door de eerste corrector beoordeeld, de tekstverklaring door de eerste én tweede corrector. Anders dan vroeger, toen het opstel (dat alleen door de eigen leraar werd beoordeeld) op een aparte zitting werd geschreven en dit werk dus op de school van de kandidaat bleef, krijgt de tweede corrector nu wel het onderdeel schrijfvaardigheid onder ogen. De correctie van de schrijfvaardigheid mag echter volgens de correctievoorschriften niet beoordeeld worden door de tweede corrector. Deze kent het correctievoorschrift voor schrijfvaardigheid uiteraard wel en dan blijkt dat nogal wat examinatoren dit correctievoorstel zeer soepel interpreteren. Duidelijke voorschriften over de weging van stijl- of schrijffouten worden volgens tweede correctoren geregeld genegeerd. Soms bleek de score achteraf aangepast om toch nog tot een voldoende te komen. Uit deze signalen concludeert de inspectie dat de correctie van schrijfvaardigheid in de toekomst extra aandacht of heroverweging behoeft.

Toename van bezwaren na inzage examenwerk. Artikel 57, lid 1 van het Eindexamenbesluit geeft aan dat het centraal-examenwerk zes maanden bewaard moet worden en ter inzage ligt voor belanghebbenden. Kandidaten, vaak bijgestaan door hun ouders, maken daar steeds vaker gebruik van; daarbij laten zij zich soms vergezellen door een hun bekende vakdeskundige, die nogal eens een rooskleuriger interpretatie geeft van de normering dan de examencorrectoren. Uit de contacten die ouders (mede naar aanleiding van zo'n inzage) met de inspectie opnemen valt op te maken dat ouders in toenemende mate druk uitoefenen om hun kind alsnog geslaagd te laten verklaren. In de meeste gevallen is dit niet terecht, aangezien de correctie goed is gedaan. Een enkele keer blijkt een foutieve beslissing te zijn gemaakt. In 2005 was in één situatie een rechterlijke uitspraak nodig om de foutieve correctie van een examenwerk te laten herzien en dientengevolge tevens de slaag/zakbeslissing.

Vanaf 2000 geldt een normering voor het examenwerk, waarbij van tevoren niet precies berekend kan worden waar de cesuur ligt. Dit is eerlijker, omdat correctoren minder kans hebben om 'berekenend' na te kijken. Deze normeringssystematiek heeft tot gevolg dat eindcijfers (het gemiddelde cijfer van schoolexamen en centraal examen) vaker dan vroeger blijven steken bij een 5,4. Zeker voor kandidaten die op het nippertje zakken, is dit cijfer teleurstellend. De inspectie is aanmerkelijk vaker benaderd met de vraag of de 5,4 niet herzien kon worden. In deze situaties komt het erop aan dat een correct toegepaste beoordelingsnorm wordt gehandhaafd en dat niet wordt toegegeven aan begrijpelijke individuele wensen. De kwaliteit van eerste en tweede correctie speelt in dit opzicht een belangrijke voorwaardelijke rol.

Verandering van cijfer achteraf. Voor zover gemeld aan de inspectie bleek in zes gevallen het reeds vastgestelde examencijfer op een vergissing te berusten. Het ging om foute puntenoptellingen of berekeningen, of evidente fouten in de correctie. De inspectie heeft in een gesprek met de eerste én tweede corrector steeds nagetrokken of het om een door beiden erkende fout ging, voordat zij de bijstelling van het cijfer accepteerde.

Fraude. Voor zover vastgesteld door de inspectie is er dit jaar in drie gevallen gefraudeerd door de examinator. Het betrof veranderingen in het examenwerk van de kandidaat, het inzicht geven in opdrachten voor het centraal praktisch examen, en het voorzeggen tijdens een examen. Het bevoegd gezag heeft in alle gevallen passende maatregelen getroffen. Daarnaast was er in vijf gevallen ook een vermoeden van fraude; driemaal kon dit vermoeden onvoldoende onderbouwd worden en tweemaal bleek het om vals alarm te gaan.

12.5 NALEVING WET- EN REGELGEVING

12.5.1 *Onderwijstijd*

Klokuren. Per schooljaar mag maximaal 60 dagen aan vakantie worden besteed, dit geldt bij een vijfdaagse schoolweek. Niet tot schooldagen worden gerekend de zaterdag en zondag, zes religieuze feestdagen (waaronder nieuwjaar) en nationale feestdagen (artikel 16 Inrichtingsbesluit). De scholen zijn verplicht om in hun schoolgids te vermelden 'de wijze waarop de verplichte onderwijstijd wordt benut' (artikel 24a, lid 1c van de Wet op het voortgezet onderwijs). Scholen moeten in de eerste drie leerjaren elk jaar ten minste 1.067 klokuren onderwijs realiseren (in artikel 11 c, lid 1 van de Wet op het voortgezet onderwijs staat dit vermeld als '1280 lesuren van 50 minuten'); in de leerjaren 4-5 havo en 4-6 vwo dienen zij voor elke leerling een in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma van 1.000 klokuren per leerjaar in te richten (artikel 12, lid 5 Wet op het voortgezet onderwijs); in het examenjaar moeten dit er 700 zijn (artikel 26 f Inrichtingsbesluit).

40 weken. De verplichte onderwijstijd moeten de scholen spreiden over 40 weken (die blijven namelijk over wanneer de 60 vakantiedagen (12 weken) van de 52 weken in het jaar worden afgetrokken. Het lukt de scholen niet om leerlingen in een schooljaar gedurende 40 weken onderwijs te bieden. Allereerst spelen de maximaal 8 (nationale) feestdagen een rol; die komen ten laste van de 40 weken. De regelgeving in dezen is inconsistent: enerzijds bevat de wet de norm van 40 weken en anderzijds wordt feitelijk een lager aantal weken (minimaal 38,5 weken) toegestaan door het voorschrift in het Inrichtingsbesluit dat de (nationale) feestdagen geen schooldagen zijn.

Verder is er sprake van 'geplande' lesuitval als gevolg van schoolorganisatorische activiteiten, zoals begin en einde schooljaar, rapportvergaderingen, toetsperiodes en scholingsbijeenkomsten.

Uit het toezicht van de inspectie blijkt dat 35 procent van de scholen onvoldoende onderwijstijd realiseert. In formeel opzicht voldoet echter geen enkele school aan de in de wet gestelde eisen voor onderwijstijd, omdat aan de voorwaarde van 'onderwijs verzorgen gedurende 40 weken per schooljaar' door geen school wordt voldaan.

Laatste schooldag en periode voor zomervakantie. In mei 2005 heeft de inspectie op 36 willekeurig gekozen scholen onderzocht in hoeverre de schoolgidsen inzage boden in het tijdstip van de laatste lesdag en de tijdsbesteding in de periode voor de zomervakantie.

Uit dit onderzoek blijkt dat deze scholen gemiddeld na de laatste lesdag nog drie dagen (zes dagdelen) aan schoolse activiteiten voor hun leerlingen besteden. Aangezien de periode na de laatste lesdag en het begin van de zomervakantie

voor ruim 40 procent van deze scholen meer dan 10 dagen omvat, treedt er op deze scholen een verlies aan onderwijstijd op van ten minste zeven dagen.

De informatie in de schoolgidsen over de organisatie van het onderwijs in de laatste weken voor de zomervakantie is gebrekkig. De meeste scholen leggen nog onvoldoende verantwoording af over de wijze waarop zij voldoen aan de wettelijke eisen voor onderwijstijd. Het verlies aan onderwijstijd in deze periode verschilt weliswaar tussen scholen en groepen leerlingen, maar is over het geheel genomen aanzienlijk.

De minister van OCW heeft in een brief van 29 augustus 2005 aan de scholen meegedeeld de regelgeving over onderwijstijd aan te willen passen. Daarbij zal een bandbreedte voor de onderwijstijd in de onderbouw van het voortgezet onderwijs worden geïntroduceerd met een minimum van 1000 klokuren, waarmee de minimale onderwijstijd voor het gehele voortgezet onderwijs gelijk wordt geschakeld. Verder zal het begrip onderwijstijd een passender omschrijving krijgen: klokuren begeleid onderwijs onder schooltijd en onder verantwoordelijkheid van daartoe bekwaam onderwijspersoneel. Hiermee wordt recht gedaan aan de ontwikkelingen in de onderwijspraktijk waar naast de klassieke 'contacturen' andere onderwijsvormen een plaats hebben gekregen. Tot slot zal in de regelgeving de relatie tussen de verschillende voorschriften over onderwijstijd worden verhelderd in de zin dat het minimale aantal klokuren op jaarbasis de centrale norm is.

12.5.2 *Melding van schorsing en verwijdering*

De artikelen 13, 14 en 15 van het Inrichtingsbesluit bij de WVO schrijven de procedures bij schorsing en verwijdering van leerlingen voor. Van een schorsing voor een periode langer dan één dag stelt het bevoegd gezag de inspectie met opgave van redenen in kennis (artikel 13). Definitieve verwijdering van een leerplichtige leerling geschiedt slechts na overleg met de inspectie; het bevoegd gezag stelt de inspectie schriftelijk en met opgave van redenen in kennis van een definitieve verwijdering (artikel 14). De besluiten tot verwijdering van een leerling moet het bevoegd gezag schriftelijk en met opgave van redenen aan de leerling en bij minderjarigheid ook aan diens ouders, voogden of verzorgers bekendmaken. Daarbij geldt dat binnen zes weken na deze bekendmaking belanghebbenden bezwaar kunnen maken bij het bevoegd gezag. Scholen mogen een leerplichtige leerling pas definitief van school verwijderen, wanneer zij ervoor hebben gezorgd dat een andere school bereid is de leerling toe te laten (artikel 27, lid 1 WVO).

Tabel 12.5.2a
Aantal gemelde schorsingen en verwijderingen

	2002	2003	2003/2004	2004/2005
Schorsing	3.029	2.845	3.508	3.791
Verwijdering	473	426	718	761

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Onder de geschorste of verwijderde leerlingen vormen jongens het leeuwendeel. Ongeveer een kwart van het totaal aantal meldingen betreft een meisje.

Meldingen. Sedert 2003 is het aantal meldingen gestegen. Dit kan samenhangen met de verbetering van het registratiesysteem bij de inspectie. Vanaf het schooljaar 2004/2005 kunnen scholen volledig elektronisch via een formulier op internet de melding van schorsing of verwijdering aan de inspectie doorgeven. Op dit formulier wordt onder meer de reden van schorsing of verwijdering aangegeven.

De stijging kan echter ook samenhangen met een verdichting van de gedragsproblematiek die op scholen wordt gesignaleerd en die onder meer blijkt uit de toename van het aantal zorgleerlingen (lwoo-geïndiceerde leerlingen), de groei van de time-out- of reboundvoorzieningen en de explosieve groei van leerlingen in de voorzieningen voor leerlingen met ernstige psychosociale problemen (vso-zmok).

Als redenen voor de schorsing en verwijdering worden in 2004/2005 het meest genoemd: storend gedrag binnen de lessen, verbaal geweld tegen personeel en fysiek geweld tegen medeleerlingen (ruim een derde van de gevallen). Wapenbezit is in relatief weinig gevallen de reden voor schorsing of verwijdering (2 procent).

Hoewel alle scholen te maken krijgen met gedragsproblemen van leerlingen en soms als strafmaatregel een schorsing of verwijdering zullen toepassen, heeft 11 procent van alle scholen in de afgelopen vier jaren geen melding van schorsing of verwijdering gedaan aan de inspectie, 45 procent deed dit in een of enkele jaren (maar niet elk jaar). Daarentegen heeft 44 procent zo'n melding elk jaar gedaan. De inspectie trekt hieruit de conclusie dat niet alle scholen hun meldingsplicht (volledig) nakomen.

12.5.3 *Verschillen in het toekennen van vrijstellingen voor talen*

Vrijstellingen. Bij de invoering van de tweede fase havo/vwo is een breed pakket van vakken verplicht gesteld. Het Inrichtingsbesluit bij de Wet op het voortgezet onderwijs noemt in artikel 26 e enkele mogelijkheden tot vrijstelling. Een daarvan, de mogelijkheid een leerling vrij te stellen van het volgen van een of meer moderne vreemde talen, staat in het vijfde lid van dit artikel. Deze vrijstelling heeft betrekking op 'bijzondere gevallen'. De vrijstelling moet volgens de tekst van het Inrichtingsbesluit WVO worden goedgekeurd door de Inspectie van het Onderwijs. Tot augustus 2003 hebben de scholen verzoeken tot vrijstelling bij de inspectie ingediend. Een eventuele goedkeuring baseerde de inspectie vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid op vaste criteria.

Vanaf augustus 2003 behandelt de inspectie de vrijstellingsverzoeken echter niet meer. De scholen hebben sedertdien geen goedkeuring vooraf nodig voor deze vrijstellingen. Zij moeten er echter wel voor zorgen dat een actuele registratielijst van de verleende vrijstellingen aanwezig is. Deze kan door de inspectie te allen tijde bij een schoolbezoek worden opgevraagd.

De inspectie is in het najaar van 2005 nagegaan hoe de scholen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid dit soort vrijstellingen in 'bijzondere gevallen' te verlenen. Daartoe heeft de inspectie een vragenlijst toegestuurd aan een representatieve steekproef van 150 scholen met een havo- en/of vwo-afdeling; in 2004 zijn er in totaal 451 scholen met vwo of havo/vwo. Uit de steekproef hebben

103 scholen de vragenlijsten ingevuld en teruggezonden. De bevindingen zijn dus gebaseerd op een kleine 25 procent van alle scholen met havo/vwo.

Artikel 26e. Van deze 103 scholen heeft een minderheid (42 scholen of 41 procent) sinds 1 augustus 2003 vrijstellingen toegekend ex artikel 26 e, lid 5 Inrichtingenbesluit WVO. Op het havo werden sinds augustus 2003 57 vrijstellingen verleend en op het vwo 72 (tabel 12.5.3a). Op de 42 scholen werden dus over een periode van twee jaren in totaal 129 vrijstellingen verleend. Dit aantal is een aanzienlijke vermeerdering vergeleken met het aantal goedkeuringen voor vrijstelling dat de inspectie in de periode van augustus 1998 tot 2003 verleende: ongeveer 30 tot 40 per jaar voor het totaal aantal scholen met havo/vwo. Een groot deel van de aanvragen was toen op onjuiste gronden gebaseerd (Inspectie van het Onderwijs, 2001). De meeste vrijstellingen worden verleend aan dyslectische leerlingen. In de categorie 'anders' zitten veelal leerlingen die in de onderbouw een zeer specifieke leerweg kenden, zoals asielzoekers, leerlingen die opstromen vanuit het speciaal onderwijs en leerlingen die in het buitenland onderwijs hebben gevolgd (en daar de vrijgestelde taal nooit hebben geleerd).

Verschillen in vrijstellingen. Er zijn grote verschillen tussen scholen in de wijze waarop zij vrijstellingen toekennen. Dat blijkt al uit het feit dat op 41 procent van de scholen vrijstellingen worden verleend aan dyslectische leerlingen en op de overige niet. Alle scholen hebben dyslectische leerlingen, maar slechts 41 procent verleent aan hen vrijstellingen. Dan rijst de vraag welke mogelijk-

Tabel 12.5.3a
Aantal vrijstellingen ex artikel 26 e, lid 5 IB (gebaseerd op steekproef van 103 scholen met havo/vwo)

	aantal vrijstellingen
Havo	
– De leerling heeft de talen in klas 1-3 gevolgd, maar is dyslectisch (heeft dyslexieverklaring)	35
– De leerling heeft een diploma vmbo-t, maar heeft op het vmbo geen Frans en Duits gevolgd vanwege een ontheffing op basis van dyslexie	5
– Anders	17
Vwo	
– De leerling heeft de talen in klas 1-3 gevolgd, maar is dyslectisch (heeft dyslexieverklaring)	33
–De leerling heeft een diploma vmbo-t, maar heeft op het vmbo geen Frans en Duits gevolgd vanwege een ontheffing op basis van dyslexie	1
– De leerling heeft diploma vmbo-t met naast Engels nog één moderne vreemde taal, heeft vervolgens een havo-diploma behaald en volgt nu vwo-onderwijs	5
– Anders	33

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

heden de overige scholen (59 procent) benutten om dyslectische leerlingen toch een taal af te laten sluiten.

Een minderheid van de scholen die vrijstellingen geven (40 procent) baseert de vrijstelling op tevoren vastgestelde criteria. Ook binnen deze groep verschillen de scholen sterk in de keuze van criteria voor de vrijstellingen. Soms zijn de vrijstellingen niet in overeenstemming met bepalingen in de wet. Zo komt het voor dat vrijstellingen voor de tweede moderne vreemde taal worden verleend aan alle leerlingen die van 5 havo doorstromen naar 5 vwo, dat het eindcijfer voor Frans1 of Duits1 behaald op het havo mag worden 'meegenomen' als eindcijfer voor de overeenkomstige taal op vwo, of dat het eindcijfer voor de deeltalen op verzoek van de leerling niet op de eindlijst wordt genoteerd. Ook de mate van 'strengheid' ten opzichte van dyslectische leerlingen verschilt: voor sommige scholen volstaat een dyslexieverklaring van een erkende deskundige, voor andere gelden daarenboven nog aanvullende eisen (zoals de inschatting van leraren over de kansen op een diploma).

Leerlingen die een vrijstelling voor een moderne vreemde taal krijgen, moeten vervangend onderwijs krijgen dat overeenkomt in studielast en in beginsel betrekking heeft op taal en letterkunde (artikel 26 e, lid 6 Inrichtingsbesluit WVO). Het bevoegd gezag moet hiervoor zorgen. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste scholen vervangend onderwijs voorschrijven.

Door de eigen interpretatieruimte van de scholen voor de toepassing van artikel 26 e, lid 5 Inrichtingsbesluit, is er in feite voor leerlingen rechtsongelijkheid ontstaan. De scholen verschillen onderling in te grote mate bij het toepassen van deze wettelijke mogelijkheid. Daarmee ontstaat er bij voorbaat een verschil in slaagkans voor bepaalde leerlingen.

12.5.4 *Scholen verschillen in interpretatie van wet- en regelgeving*

De verschillen tussen scholen zijn niet altijd in het belang van leerlingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om verschillen in het verlenen van vrijstellingen voor de moderne vreemde talen op havo/vwo, in de toepassing van de verplichtingen inzake de onderwijstijd, in de mate waarin scholen toezien op de kwaliteit van de correcties van het examenwerk, en in toegankelijkheid voor leerlingen met leerlinggebonden financiering.

Deze verschillen tussen scholen beïnvloeden ten onrechte de slaagkansen van leerlingen.

Correctie examens niet waterdicht

Slechts 65 procent goed nagekeken

12.6 NABESCHOUWING

Op basis van de bevindingen uit het schooltoezicht beoordeelt de inspectie de kwaliteit van het voortgezet onderwijs als voldoende tot goed. Voor het oordeel 'voldoende' moeten de scholen aan basale normen voor goed onderwijs voldoen. Dit is op verreweg de meeste scholen het geval.

Toch zijn er nog talrijke verbeteringen mogelijk en ook nodig; daarop is in dit hoofdstuk regelmatig gewezen. Het is echter niet zeker of de verbeteringen op het basale niveau van het primaire proces (het verder professionaliseren van het pedagogisch-didactisch handelen en de hulp op maat in de klas) de eerstkomende jaren voldoende aandacht krijgen. Er komt immers veel op de scholen af. De structurele veranderingen die de scholen moeten oppakken, met name de nieuwe inrichting van de onderbouw en de tweede fase havo/vwo, zullen de tijd en energie van scholen grotendeels opeisen.

Innovaties. Vooral het vmbo is druk bezig met innovaties. Sturende criteria hierbij zijn de gerichtheid op de (beroeps)praktijk en de afstemming van onderwijs en begeleiding op de capaciteiten van zorgleerlingen. Nieuwe vormen van didactiek en nieuwe leeromgevingen ontstaan hier als het ware vanzelfsprekend als gevolg van de sterkere oriëntatie op de praktische toepassing van de kennis en vaardigheden uit de opleidingsprogramma's. Op sommige vmbo-scholen zijn ook enkele algemene vakken betrokken bij de vernieuwingen in de bovenbouw. Het gaat dan vooral om de integratie van onderdelen uit de examenprogramma's voor Nederlands, Engels, wiskunde en de exacte vakken binnen de werkplekkenstructuur. Deze ontwikkelingen in het vmbo zijn positief en beloftevol.

Didactische concepten. Veel minder duidelijkheid is er over de zinvolheid van fundamenteel andere didactische concepten (het 'nieuwe leren') voor de algemene vakken, met name in het havo/vwo. De inspectie constateert vaak spanningen als gevolg van verschillende interpretaties en appreciaties van dergelijke concepten door leraren. Tegenstellingen tussen leraren binnen een school kunnen de schoolontwikkeling verlammen, en daardoor strijdig zijn met de belangen van leerlingen. De professionele verantwoordelijkheid van leraren brengt met zich mee dat ze binnen een vakgroep of binnen een groep van verwante vakken een zekere eenduidigheid bereiken over succesvolle didactieken, leeromgevingen en wijzen van toetsing. Hier ligt een taak voor de inhoudelijke vakverenigingen van leraren.

Interessant is de groeiende aandacht voor cognitief getalenteerde leerlingen. Nu de leerlingenpopulatie in het havo/vwo is toegenomen tot ongeveer 40 procent van het totaal aantal leerlingen, ontstaat er meer behoefte aan differentiaties in leerstofaanbod en diepgang. Deze verschijnen op een toenemend aantal scholen als plusvarianten in het vwo, zoals tweetalig vwo of 'vwo-plus'. Dit zijn goede ontwikkelingen, omdat het belangrijk is dat talenten van leerlingen ruimte voor groei krijgen. Het is echter jammer dat de differentiaties zich beperken tot het vwo. Voor leerlingen op het havo ontbreken tot nu toe mogelijkheden om zich op onderdelen sterker te profileren. De wetswijziging voor havo/vwo maakt het vanaf 2007 mogelijk dat havo-leerlingen in hun examenpakket in beginsel onbeperkt vwo-vakken opnemen. Dit biedt mogelijkheden voor de scholen om beter aan talenten van individuele havo-leerlingen tegemoet te komen.

Handelingsplannen. Onvoldoende professioneel is de wijze waarop vmbo-scholen met handelingsplannen werken. De verplichting daartoe bestaat voor leerlingen op het vmbo die geïndiceerd zijn voor leerwegondersteunend onderwijs. Veelal ontbreken individuele handelingsplannen. Voor zover ze aanwezig zijn, zijn ze vaak onvoldoende concreet in probleemanalyse en handelingsadviezen. Dat maakt het moeilijk na te gaan of de extra zorg voor leerlingen het beoogd effect heeft.

De scholen dienen zich te verbeteren in de professionele uitvoering van de zorg en begeleiding voor geïndiceerde leerlingen.

Gedragsproblemen. Uitgesproken problematisch is de situatie voor scholen die op bepaalde afdelingen of in bepaalde klassen worstelen met ernstige psychosociale en gedragsmatige problemen van leerlingen. Binnen de traditionele inrichting van het klassikale onderwijs lijken deze problemen onoplosbaar. Het lukt leraren niet om deze leerlingen te motiveren. De scholen hebben dringend behoefte aan arrangementen waardoor leerlingen met ernstige gedragsproblemen alsnog gemotiveerd zouden kunnen raken voor een beroepsopleiding of vervolgstudie. Daarvoor is een integrale langetermijnbenadering vanuit onderwijs, bedrijfsleven, overheid (zoals maatschappelijk werk, jeugdzorg, leerplicht, justitie) noodzakelijk. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de betrokken instanties op plaatselijk of regionaal niveau.

Evenzeer problematisch is de situatie van scholen met een laag gemiddeld centraalexamencijfer over een reeks van jaren. Op deze scholen houdt de inspectie intensief toezicht. Van deze groep scholen verkeren er verschillende in een negatieve spiraal: veel leerlingen uit achterstandsituaties, vaak slecht imago, kleine leerlingenaantallen, coulant aannamebeleid en soepele houding van leraren, slechte resultaten. Verbetering van deze situatie is slechts mogelijk door een consistent en consequent

schoolbeleid en door samenwerking met externe instanties bij de aanpak van problemen die uit de omgeving van de school komen. Gemeentelijke steun is hierbij een voorwaarde.

Beleidsruimte. Scholen maken gebruik van de grotere beleidsruimte voor het realiseren van eigen keuzes in organisatie en inrichting. Zij voeren bijvoorbeeld kernteams in en stellen perioderoosters op. Ook zijn veel scholen druk bezig met het voorbereiden van een 'eigen' nieuwe onderbouw.

De ontwikkelingen binnen de scholen zijn echter niet zonder risico. Hun ambitieniveau ligt soms hoog, zonder dat de huidige onderwijspraktijk daartoe aanleiding geeft. In zulke gevallen bestaat er een discrepantie tussen de ideeën die scholen nastreven en de materiële en personele mogelijkheden waarover ze beschikken. Op ten minste een derde van de scholen ontbreken concrete en realistische planningen. Een dergelijke koers dreigt dan op teleurstelling uit te lopen. Daarom moeten deze scholen hun planning concreter en realistischer maken.

Interpretatie wet- en regelgeving. De verschillen die er tussen scholen in de interpretatie van wet- en regelgeving bestaan, zijn niet altijd in het belang van leerlingen. Zo mogen de ontwikkelingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs niet tot zulke grote verschillen leiden dat de doorgaande lijn van basisschool naar school voor voortgezet onderwijs nog moeilijker realiseerbaar wordt dan deze nu al is. Ook zijn de verschillen soms niet te verenigen met de rechtsgelijkheid die er voor leerlingen dient te zijn. Dit pleit voor het expliciteren van criteria en regels in situaties waar de verschillen onbedoelde negatieve gevolgen hebben.

Hierbij denkt de inspectie aan het waarborgen van:
- Eenduidigheid in het toekennen van vrijstellingen.
- De kwaliteit van de examencorrecties.
- Een eenduidige interpretatie en besteding van onderwijstijd.

Het nemen van maatregelen die de rechtsgelijkheid van leerlingen waarborgen, is een verantwoordelijkheid van de overheid.

Scholen voldoen nog niet aan de eisen van waarborgen en verantwoorden die het denken over 'good governance' veronderstelt. Op belangrijke aspecten zoals de kwaliteit van het pedagogisch-didactische handelen en de toetsing, hebben de scholen geen systematiek van inzicht geven, waarborgen en verantwoorden ontwikkeld. Om de positie te kunnen innemen die in Koers VO wordt geschetst, moeten scholen met voorrang een systematiek ontwikkelen waardoor zij de kwaliteit van hun primair proces inzichtelijk kunnen maken en waarborgen.

13 De staat van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

Samenvatting 354

13.1 Inleiding 355

13.2 Ontwikkelingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 355

13.3 De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie 358
13.3.1 De kwaliteit van het beroepsonderwijs 358
13.3.2 De kwaliteit van de educatie 365

13.4 Thema's 367
13.4.1 Werk aan de winkel voor governance 367
13.4.2 Blijvende uitval, betere registratie 370
13.4.3 Uitzonderlijke innovatie van het mbo 371
13.4.4 Kwaliteit van het leren in de praktijk 374

13.5 Nabeschouwing 377

13 De staat van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

SAMENVATTING

Kwaliteit stabiel: lichte verbetering. Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie (bve) is van stabiele kwaliteit en vertoont zelfs een lichte verbetering. De vooruitgang blijkt uit zowel de daling van het aantal zwakke opleidingen, als uit de stijging van het percentage opleidingen met voldoende kwaliteit per kwaliteitsaspect. Niettemin doet zich, mede door de cumulatie van veranderingen, een aantal risico's voor.

Voortijdig schoolverlaten is risico. Het eerste risico is het blijvend hoge voortijdige schoolverlaten. Metingen van Sardes over 2003/2004 laten zien dat de daling van het jaar daarvoor niet doorzet: in 2004 verlieten 64.000 deelnemers het onderwijs (waaronder het mbo) zonder diploma, ten opzichte van hetzelfde aantal in 2003 en 71.000 deelnemers in 2002. Er zijn nog steeds registratieproblemen, maar het onderwijsnummer dat per 1 augustus 2006 wordt ingevoerd, kan op dit punt veel verbetering brengen.

Verandering inrichting onderwijs. Ten tweede is er de zeer omvangrijke veranderingsoperatie van de kwalificatiestructuur en de inrichting van het onderwijs zelf. In het eerste jaar waarin met nieuwe opleidingen is geëxperimenteerd in de vorm van proeftuinen, bleek een op de zeven onderzochte opleidingen van onvoldoende kwaliteit te zijn. Dat is een duidelijk hoger percentage dan bij de lopende opleidingen. De vernieuwingen bieden veel kansen op aantrekkelijk onderwijs, maar het zal een grote inspanning vergen om in 2008, maar zeker ook in de invoeringsperiode daarvoor, kwalitatief goed, competentiegericht onderwijs te realiseren. Zorgelijk daarbij is dat de effectieve onderwijstijd dit jaar is afgenomen.

Verminderde kwaliteit educatie. Ten derde hebben de veranderingen bij de educatie geleid tot verminderde kwaliteit. De kwaliteit in de educatie is weliswaar nog voldoende, maar loopt onmiskenbaar terug. De onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen leidt ertoe dat verdere innovatie van de educatie grotendeels tot stilstand is gekomen. Er zijn ook negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het beroepsonderwijs.

Bijdrage aan sociale cohesie onvoldoende. Ten vierde wordt de bijdrage van het bve-onderwijs aan de integratie van allochtone deelnemers en de sociale cohesie in onze samenleving momenteel minder goed vervuld. Het blijkt dat drie op de tien voortijdige schoolverlaters van allochtone herkomst is. Tegelijk blijken allochtone deelnemers steeds meer moeite te moeten doen om praktijkplaatsen te vinden.

Ontwikkeling kwaliteitszorg verloopt stroef. Ten slotte wil de sector de komende tijd een verantwoordingsstructuur ontwikkelen volgens governance-principes. Een voorwaarde daarvoor, de ontwikkeling van effectieve kwaliteitszorg, verloopt om uiteenlopende redenen nog stroef. Regelmatig wordt opnieuw begonnen met de implementatie van kwaliteitszorgsystemen, bijvoorbeeld naar aanleiding van een reorganisatie of fusie, waardoor de doorwerking naar de werkvloer vaak niet de tijd krijgt gestalte te krijgen. De effecten ervan op het onderwijs en de verantwoording daarover aan deelnemers en andere belanghebbenden is daardoor in veel gevallen nog niet op het niveau dat past bij de ambities van de sector. Op deze punten is ruimte voor verbetering. Daar staat tegenover dat er ook instellingen zijn waar men erin slaagt een nauwe verbinding te leggen tussen kwaliteitszorg en de reguliere sturing. Op die plaatsen krijgt de kwaliteitszorg ook werkelijk gestalte.

13.1 INLEIDING

In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen in de aantallen instellingen en deelnemers.

Vervolgens wordt ingegaan op de kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie. Daarna wordt aandacht besteed aan de volgende thema's: governance, uitval van deelnemers, innovatie in het middelbaar beroepsonderwijs en de kwaliteit van het leren in de praktijk.

13.2 ONTWIKKELINGEN IN HET BEROEPSONDERWIJS EN DE VOLWASSENENEDUCATIE

Bekostigde bve-instellingen. Het bekostigde deel van het bve-bestel werd in 2004/2005 verzorgd door 78 instellingen: 43 roc's, 12 aoc's, 15 vakinstellingen en 8 overige instellingen (waaronder bve-onderwijs verbonden aan een hogeschool, de laatste instellingen van een denominatieve richting en een school voor doven en slechthorenden). Dit aantal is redelijk stabiel en alleen incidenteel vindt nog een fusie van bve-instellingen plaats.

Niet-bekostigde bve-instellingen. Er zijn in 2004/2005 twaalf niet-bekostigde instellingen bijgekomen, terwijl drie instellingen de licentie voor bve-onderwijs hebben beëindigd. Kennelijk is het

bestel nog steeds aantrekkelijk voor deze instellingen. Het aantal niet-bekostigde instellingen voor beroepsonderwijs met bve-deelnemers is thans 79. Naast dit aantal is er een tiental slapende instellingen die hun licentie niet gebruiken. Ten slotte zijn er negen instellingen met een licentie voor niet-bekostigde educatie, in hoofdzaak voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (vavo).

Ontwikkelingen aantal deelnemers. Het aantal deelnemers in het bekostigde deel van het bve-onderwijs neemt sinds 2002/2003 geleidelijk af, het afgelopen jaar met bijna één procent. Deze daling wordt geheel veroorzaakt door de daling in de educatie: sinds 2000/2001 daalt het aantal educatiedeelnemers gestaag, een daling die de laatste jaren toeneemt: van 1 procent naar 6 procent in het laatste jaar. Zat in 2000/2001 nog 27 procent van alle bve-deelnemers in de educatie, nu is dat gedaald naar 23 procent. Binnen de educatie is de daling verdeeld over de KSE-niveaus 1-3 en NT2, terwijl de deelname aan KSE-niveaus 4-6 (vavo) het afgelopen jaar licht gestegen is.

De deelname aan het beroepsonderwijs daarentegen laat vanaf 2000/2001 een lichte stijging zien. Deze doet zich vooral in de beroepsopleidende leerweg (bol) voor, terwijl de beroepsbegeleiden-

Tabel 13.2a
Aantal deelnemers bve in het bekostigd onderwijs

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
Beroepsonderwijs totaal	424.300	431.800	445.900	451.800	454.300
– Bol	254.800	253.900	264.500	280.800	301.400
– Bbl	142.600	150.100	155.900	151.000	136.600
– Deeltijdbol	26.900	27.800	25.500	20.000	16.300
Groen onderwijs totaal	23.800	23.700	23.600	23.800	24.900
– Bol-Groen	15.800	15.300	15.000	15.100	15.700
– Bbl-Groen	8.000	8.400	8.600	8.700	9.200
Educatie totaal	168.200	166.300	163.800	156.300	147.000
– KSE 1-3/ ER, SR, PRO en PRG (2004)	47.000	50.900	49.000	44.200	38.100
– KSE 4-6/ Vavo (2004)	24.300	20.100	16.000	13.400	14.000
– NT2	96.900	95.300	98.800	98.800	95.000
Totaal bve	616.300	621.800	633.300	631.900	626.200

De daling van deelname aan technische opleidingen is het afgelopen jaar beduidend minder dan de jaren ervoor. De belangstelling voor de sector dienstverlenings- en gezondheidszorgonderwijs (dgo) stijgt nog steeds.

Bron: Ministerie van OCW (2005e)

Tabel 13.2b
Aantal deelnemers per sector

	2002/2003		2003/2004		2004/2005	
Techniek	141.405	32 %	136.896	30 %	135.775	30 %
Economie	169.276	38 %	171.408	38 %	170.376	38 %
DGO	135.221	30 %	143.475	32 %	148.149	33 %
Totaal	445.902	100 %	451.799	100 %	454.300	100 %

Bron: Cfi Bekostigingstellingen (2005)

de leerweg (bbl) sterk daalt, waarschijnlijk als gevolg van de economische conjunctuur. Ook het deeltijdonderwijs is teruggelopen.

De lichte stijging bij het groene onderwijs, waar 5 procent van de deelnemers in het beroepsonderwijs zit, heeft zich het afgelopen jaar voortgezet. De stijging is daar vrijwel gelijk over de beide leerwegen verdeeld.

Verder zien we dat er nog steeds een daling bij niveau 1 is, al is deze minder fors dan het vorige jaar. Het totaal aantal deelnemers aan de niveaus 1 en 2 laat de laatste twee jaar een geleidelijke daling zien.

Hoewel er in het vmbo ook opleidingen op niveau 1 gestart zijn (zie ook het hoofdstuk 'Voortgezet onderwijs'), gaat het daar om te kleine aantallen om de daling in het mbo te kunnen verklaren. Een andere verklaring van de daling kan een consequentere uitvoering van de Doorstroomregeling zijn: deze kan namelijk leiden tot een vergroting van de instroom in de niveaus 3 en 4, en daarmee tot verlaging van de instroom in de lagere niveaus.

Tabel 13.2c
Deelnemers beroepsonderwijs per niveau

	2001/2002		2002/2003		2003/2004		2004/ 2005	
Niveau 1 (assistent)	33.184	7,70%	33.516	7,50%	26.085	5,80%	22.546	5,00%
Niveau 2 (basisberoep)	109.767	25,40%	113.701	25,50%	120.077	26,60%	117.450	25,90%
Niveau 3 (vakopleiding)	109.224	25,30%	117.748	26,40%	120.006	26,60%	120.627	25,60%
Niveau 4 (middenkader/specialist)	179.608	41,60%	180.937	40,60%	185.631	41,10%	193.677	42,60%
Totaal	431.783	100,00%	445.902	100,00%	451.799	100,00%	454.300	100,00%

Bron: Cfi Bekostigingstellingen (2005)

Tabel 13.2d
Deelnemers groen beroepsonderwijs per niveau

	2002/2003		2003/2004		2004/ 2005	
Niveau 1 (assistent)	1.298	5,50%	1.885	7,90%	2.067	8,30%
Niveau 2 (basisberoep)	5.376	22,80%	5.636	23,70%	6.244	25,10%
Niveau 3 (vakopleiding)	7.231	30,60%	6.641	27,90%	6.622	26,60%
Niveau 4 (middenkader/specialist)	9.695	41,10%	9.637	40,50%	9.967	40,00%
Totaal	23.600	100,00%	23.800	100,00%	24.900	100,00%

Bron: Cfi Bekostigingstellingen landbouw (2005)

13.3 DE KWALITEIT VAN HET BEROEPSONDERWIJS EN DE VOLWASSENENEDUCATIE

We behandelen eerst de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Daarna komt de volwasseneneducatie aan de orde.

13.3.1 *De kwaliteit van het beroepsonderwijs*

Weinig zwakke eenheden. Bij grotere bve-instellingen wordt in het toezicht uitgegaan van organieke eenheden, dat wil zeggen eenheden in de instelling (afdelingen, divisies, werkmaatschappijen) die een groep opleidingen verzorgen, zoals een afdeling motorvoertuigentechniek of een divisie zorg. In 2004/2005 zijn kwaliteitsonderzoeken uitgevoerd bij 159 van dergelijke eenheden bij 58 instellingen (30 niet-bekostigde instellingen (nbi), 3 vakinstellingen, 21 roc's en 4 aoc's).

Van deze eenheden was 96 procent van voldoende kwaliteit en slechts 4 procent zwak. In tabel 13.3.1a is per instellingstype weergegeven hoeveel units voldoende zijn beoordeeld.

Daling aantal zwakke opleidingen. Als het om onderwijs van onvoldoende kwaliteit gaat, is het van belang om te weten welke opleidingen daarbij zijn betrokken. Een eenheid is van onvoldoende niveau als het merendeel van de opleidingen, of enkele opleidingen met bij elkaar het merendeel van de deelnemers, onvoldoende kwaliteit vertonen. Het is dus mogelijk dat bij een voldoende eenheid toch een onvoldoende opleiding is vastgesteld. En bij een onvoldoende eenheid hoeven niet alle opleidingen onvoldoende te zijn.

Als een opleiding van onvoldoende kwaliteit is, moet de instelling de kwaliteit ervan verbeteren. De inspectie onderzoekt dat meestal een jaar later in een onderzoek naar kwaliteitsverbetering. Alle onvoldoende opleidingen krijgen dus in het volgend jaar zo'n onderzoek. Als tekortkomingen, ongeacht of de opleidingen als geheel onvoldoende zijn, betrekking hebben op wettelijke vereisten of anderszins ernstig van aard zijn, maakt de inspec-

Tabel 13.3.1a
Aantallen eenheden van voldoende kwaliteit

Type	Aantal onderzocht	Aantal voldoende	Percentage voldoende
Nbi	26	26	100
Vakinstelling	5	5	100
Roc	113	107	95
Aoc	15	15	100
Totaal	159	153	96

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

tie afspraken over herstel op veel kortere termijn dan een jaar. Binnen die periode vindt dan controle plaats op de realisatie van die afspraken.

Bij de opleidingen die na een jaar nog onvoldoende kwaliteit blijken te leveren, wordt een melding aan de minister gedaan met een advies over eventueel ingrijpen. Indien nodig kan een tweede herhalingsonderzoek gedaan worden.

De afgelopen jaren neemt het aantal opleidingen waar wegens onvoldoende kwaliteit een onderzoek naar kwaliteitsverbetering plaatsvond, geleidelijk af. Het aantal daalde van 38 procent in 2001/2002 naar 20 procent in het vorige verslagjaar. Het percentage dat ook bij een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (meestal een jaar na het eerste onderzoek) onvoldoende kwaliteit toont, was het afgelopen jaar hoog, namelijk 35 procent. Het gaat hierbij om opleidingen waarvan het tekort voor het eerst in 2003/2004 werd vastgesteld.

In 2004/2005 bleken 22 opleidingen van onvoldoende kwaliteit te zijn: 3 bij nbi's, 2 bij vakinstellingen en 17 bij roc's. Deze zullen in het volgende jaar opnieuw onderzocht worden.

Tabel 13.3.1b
Aantallen zwakke opleidingen

	Aantal opleidingen met een tweede onderzoek	Percentage opleidingen dat dan nog steeds zwak is
2001/2002	38	24
2002/2003	30	27
2003/2004	24	8
2004/2005	20	35

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Het is door de huidige opzet van toezicht, met de organieke eenheid als onderzoekseenheid, niet precies vast te stellen wat het percentage zwakke opleidingen is van alle onderzochte opleidingen. In de periode van 1999/2002, toen opleidingen nog onze onderzoekseenheden waren, was dat nog 26 procent. Het is, uitgaande van het aantal heronderzoeken én doordat nu jaarlijks meer opleidingen onderzocht worden, zeer waarschijnlijk dat dit percentage sterk gedaald is.

Kwaliteitsaspecten voldoende of niet? In onderstaande tabel is bij de negen door ons onderzochte kwaliteitsaspecten te zien hoe vaak zij in 2003/2004 en in 2004/2005 voldoende werden beoordeeld.

Tabel 13.3.1c
Percentage eenheden met voldoende kwaliteit per aspect in 2003/2004 en 2004/2005

Kwaliteitsaspect	2003/2004	2004/2005
1a. Kwaliteitsborging en -verbetering (bekostigd)	27	18 (33)
1b. Kwaliteitsborging en -verbetering (niet-bekostigd)	31	54
2. Rechtsbescherming deelnemers	85	86
3. Examens	72	**
4. Studeerbaarheid	63	66
5. Onderwijsleerprocessen	92	93
6. Beroepspraktijkvorming	91	95
7. Omgang met deelnemers	98	95
8. Trajectbegeleiding	98	96
9. Opbrengsten	50	63

** geen beoordeling

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Uitgesplitst naar de typen instellingen zijn de percentages in 2004/2005 als volgt:

Tabel 13.3.1d
Percentage eenheden met voldoende kwaliteit per aspect naar instellingstype

Kwaliteitsaspect	Nbi	Vakinstelling	Roc	Aoc
1a. Kwaliteitsborging en -verbetering (bekostigd)		40 (80)	19 (34)	0 (7)
1b. Kwaliteitsborging en -verbetering (niet-bekostigd)	54			
2. Rechtsbescherming deelnemers	82	60	87	100
4. Studeerbaarheid	86	40	65	47
5. Onderwijsleerprocessen	100	100	89	100
6. Beroepspraktijkvorming	93	80	96	100
7. Omgang met deelnemers	93	100	95	100
8. Trajectbegeleiding	96	100	96	93
9. Opbrengsten	86	100	59	40

Het dubbele getal bij kwaliteitsborging en -verbetering: het eerste geeft de feitelijke beoordeling aan, het tweede als geen rekening wordt gehouden met de beoordeling van de onafhankelijke deskundigen. Zie verder paragraaf 13.3.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Op bijna alle kwaliteitsaspecten is de kwaliteit sinds 2003/2004 toegenomen. Uitzonderingen zijn de kwaliteitszorg, de omgang met de deelnemers en de trajectbegeleiding. Daarvan is de kwaliteit afgenomen. Het beste is de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming en, ondanks dat deze aspecten minder hoog scoren dan vorig jaar, de omgang met de deelnemers en de trajectbegeleiding. Het slechtst is het gesteld met de kwaliteitszorg, het rendement (opbrengsten) en van de studeerbaarheid van de programma's. De hoge score bij de omgang met deelnemers duidt erop dat roc's er, ondanks de schaalgrootte, gemiddeld genomen goed in slagen respectvol met deelnemers om te gaan en te zorgen voor een veilige omgeving.

Start Kwaliteitscentrum Examinering. In het verslagjaar heeft de inspectie de examens niet meer beoordeeld. Dat is een gevolg van de start van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE): de inspectie beoordeelt nu alleen nog maar of ze een contract met het KCE hebben. De beoordeling van de kwaliteit van de examens gebeurt nu verder door het KCE, dat onder ons toezicht staat (zie ook verder in deze paragraaf).

Een aantal opvallende uitkomsten van het inspectietoezicht wordt hieronder besproken. Een aantal andere aspecten wordt in een aparte paragraaf besproken.

Toegankelijkheid neemt toe. Opvallend is de sterk verbeterde toegankelijkheid van het bve-onderwijs. In vorige onderwijsverslagen is al gebleken dat de instellingen steeds toegankelijker zijn voor zwakkere deelnemers. Op het instellingsaspect 'Toegankelijkheid' scoort 90 procent van de onderzochte instellingen voldoende (vorig jaar bedroeg dit percentage slechts 61 procent). Het Jaarrapport integratie van dit jaar (SCP/WODC/CBS, 2005) is eveneens positief over de toegankelijkheid van het onderwijs voor allochtone groepen, hoewel het deze keer minder expliciet is over het bve-veld dan de vorige rapportage. Het SCP constateert zelfs dat allochtone leerlingen die in het vmbo een diploma halen, relatief vaker doorstromen naar voltijds vervolgonderwijs dan autochtone leerlingen. Het meest in het oog springend is dat verschil bij de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo, waarvan 60 procent van de allochtone deelnemers naar de bol doorstroomt, tegen 40 procent van de autochtone. Dit kan echter het gevolg zijn van mechanismen die al bij de keuze van het voortgezet onderwijs een rol spelen (zie daarvoor het hoofdstuk 'Voortgezet onderwijs'). Bovendien gaan allochtone deelnemers minder vaak naar de beroepsbegeleidende leerweg doordat zij moeilijker een baan vinden, wat eveneens een deel van het verschil kan verklaren.

Vastgesteld kan niettemin worden dat de bve-instellingen er steeds beter in slagen zwakkere en allochtone deelnemers een opleiding aan te bieden. Wel blijkt dat het percentage gediplomeerden en het niveau van het behaalde diploma in het algemeen nog lager zijn dan bij de overige deelnemers. Drie van de tien voortijdig schoolverlaters in 2003/2004 is van allochtone herkomst (Sardes, 2005). Allochtone deelnemers halen naar verhouding veel minder vaak een startkwalificatie dan overige deelnemers, waarbij er aanzienlijke verschillen zijn binnen de groep allochtonen. De toegankelijkheid voor de poort is dan wel toegenomen, die achter de poort, de toegang tot het diploma, blijft daar flink bij achter. Daarmee schiet de bijdrage van het bve-onderwijs aan de integratie van nieuwe Nederlanders in onze samenleving tekort.

Maatwerk schiet nog steeds tekort. Opvallend blijft ook de beoordeling van de studeerbaarheid: bij één op de drie eenheden is deze van onvoldoende kwaliteit. Deze heeft zich nauwelijks ontwikkeld tussen de verslagjaren. Dit komt vooral door het gebrek aan flexibiliteit in de opleidingen. Deze bevinding sluit aan bij die in het meest recente Odin-onderzoek van de Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB). Daarin werd vastgesteld dat de mogelijkheid om over te stappen of delen van opleidingen te combineren beperkt is (JOB, 2005)

Instellingen verwachten dat dit zal verbeteren als de nieuwe, competentiegerichte kwalificatiestructuur (zie paragraaf 13.4.3) zal zijn ingevoerd, omdat die meer mogelijkheden tot differentiatie biedt. De inspectie onderschrijft dat dan de voorwaarden voor flexibiliteit gunstiger worden. Niettemin is het toch van keuzes in de onderwijsinrichting door de instelling afhankelijk wat ervan wordt gerealiseerd. Juist bij kleine opleidingen blijkt bijvoorbeeld dat ook nu al een hoge flexibiliteit mogelijk is.

Flexibiliteit kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verminderen van de voortijdige uitval, zoals wij ook vorig verslagjaar al betoogden. Veel jongeren willen tussentijds instromen of overstappen. Sardes (2005) laat zien dat door bij dreigende uitval, of direct na uitval, snel op te treden veel definitieve voortijdige uitval voorkomen kan worden. De mogelijkheid tot tussentijdse instroom is

hierbij cruciaal. Ondanks beloftevolle formuleringen in missies van roc's over 'de deelnemers centraal' en 'maatwerk' schiet het mbo op dit punt tekort.

Onderwijstijd loopt terug. Uit ons onderzoek blijkt dat bij één op de acht onderzochte eenheden de studiebelasting bij alle bekostigde bve-instellingen onder de maat is (13 procent). Bij roc's is dat een op de zeven (14 procent). De desbetreffende opleidingen voldoen niet aan de norm om voor studiefinanciering volgens de Wet Studiefinanciering (WSF) in aanmerking te komen; een programma met ten minste 850 klokuren per jaar.

Dit is een opvallende stijging in vergelijking met de afgelopen jaren. Reeds in eerdere Onderwijsverslagen heeft de inspectie melding gemaakt van tekorten op dit punt. Bijvoorbeeld in 1999: '24 procent voldoet niet aan de WSF-eis' en in 2001: '75 procent van de opleidingen voldoet aan de WSF-vereisten'. Na 2001 is er sprake van een duidelijke verbetering, mogelijk mede als gevolg van aanhoudend scherp toezicht op dit punt. In het Onderwijsverslag 2003/2004 staat zelfs dat de studiebelasting in bijna 90 procent van de gevallen als voldoende wordt beoordeeld.

De nieuwe cijfers laten dus een verslechtering zien in vergelijking met het vorige verslagjaar. Dit komt ook terug in de klachten die wij hierover regelmatig ontvangen.

We merken hierbij op dat de definitie van wat onder de 850 uren meegeteld wordt, steeds meer discussie oplevert bij nieuwe vormen van onderwijs, vormen waarbij de nadruk meer op zelfstandig leren ligt en waarbij moderne communicatiemiddelen gebruikt worden. Niettemin maakt de inspectie zich ernstig zorgen over de soms uiterst magere onderwijsprogramma's, waarbij ook met zelfstandig werken de dagen niet gevuld raken. In deze gevallen wordt slordig met de kostbare tijd van jongeren omgesprongen. Het verdient aanbeveling dat programma's waarin zelfwerkzaamheid een rol speelt beter worden uitgewerkt, zodat voor leerlingen helderder is wat van hen wordt verwacht.

Belemmeringen in de beroepskolom. De afgelopen jaren hebben bve-instellingen vele activiteiten ontplooid om de aansluiting en doorstroming in de beroepskolom te verbeteren. Die activiteiten vonden enerzijds plaats met vmbo-scholen en anderzijds met het hbo. Daarbij is sterk de nadruk gelegd op programmatische afstemming. Dit is een complex proces, vooral door het grote aantal scholen waar roc's mee te maken hebben. Programmatische afstemming blijkt bovendien niet de belangrijkste succesfactor te zijn voor een goede doorstroming, alleen al niet door het grote aantal leerlingen dat vanuit niet-verwante richtingen het mbo instroomt.

Uit onderzoek dat door de inspectie is verricht, blijkt dat er beter meer nadruk gelegd kan worden op een effectiever en praktischer invulling van de studie- en beroepskeuzevoorlichting in het vmbo, vergroting van de flexibiliteit in het vmbo, een verbetering van het communicatieproces in het overgangstraject en vergroting van de flexibiliteit bij roc's voor deelnemers die van opleiding willen wisselen. Zie voor een meer uitgebreide analyse het hoofdstuk 'Doorlopende leerlijnen in het onderwijs'.

Examinering verbeterd. Uit het Examenverslag van het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE) 2004-2005 blijkt dat de kwaliteit van de examinering verbeterd is ten opzichte van 2003/2004. Dit is een logische voortzetting van de trend die de inspectie waarnam, namelijk dat de kwaliteit in het voorbe-

Tabel 13.3.1e
De kwaliteit van de examinering

	Goedgekeurd	Voorwaardelijk	Afgekeurd
Vakinstelling	47%	53%	_
Roc	54%	44%	2%
Nbi	49%	46%	5%
Aoc	26%	64%	10%

Bron: Examenverslag KCE 2004/2005

reidingsjaar van KCE begon toe te nemen. Veel instellingen namen toen maatregelen om hun procedures rond de examens te verbeteren. Uit het examenverslag van KCE blijken de volgende aantallen verklaringen naar soorten instellingen te zijn uitgereikt.

KCE signaleert in het examenverslag ook een aantal verbeterpunten. Allereerst is dat de verdere technische verbetering van de toetsen, waaronder de dekking en de moeilijkheidsgraad. Een tweede aandachtspunt is het verbeteren van het kwaliteitszorgsysteem rond de examinering. Ten slotte zou de verantwoording over de examinering door instellingen moeten verbeteren.

KCE stelt verder vast dat het denken over de kwaliteit van de examinering in de nieuwe, competentiegerichte kwalificaties (zie ook paragraaf 13.5) nog aan het begin staat. Het KCE is van mening dat bij de ontwikkeling van het onderwijs in die kwalificaties de examinering van meet af aan moet worden meegenomen. Als dat vooruitgeschoven wordt, dreigen problemen bij het op een kwalitatief verantwoorde wijze afsluiten van deze opleidingen, zeker als ze over de volle breedte worden ingevoerd.

Kwaliteitscentrum Examinering onderzocht. In het verslagjaar is ook KCE zelf door de inspectie onderzocht. Bij het onderzoek in februari 2005 bleek dat de inhoudelijke kwaliteit van het werk van KCE voldoende was en dat het een kwaliteitszorgsysteem heeft dat weliswaar nog in ontwikkeling was, maar dat perspectiefvol is. De tekortkomingen zaten vooral aan de volumekant: het aantal feitelijk uitgevoerde onderzoeken was aanzienlijk kleiner dan beoogd. Ook de logistieke afwikkeling van de onderzoeken, zowel in de richting van instellingen als in de richting van het departement, vertoonde tekortkomingen. In dat opzicht werd niet voldaan aan de wettelijke verplichtingen.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de inspectie in september 2005 een onderzoek naar kwaliteitsverbetering uitgevoerd. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat KCE op een aantal punten verbeteringen heeft uitgevoerd, maar dat dit, wellicht mede gezien de korte tijd tussen beide onderzoeken, nog niet geleid had tot een voldoende resultaat.

13.3.2 *De kwaliteit van de educatie*

Dalende kwaliteit. Sinds de invoering van de WEB heeft de inspectie het educatieonderwijs als voldoende tot goed beoordeeld. Ook in 2004/2005 is de kwaliteit voldoende, maar deze is minder hoog dan in voorgaande jaren. In het oog springend is de daling in de kwaliteit van de examens. De examens in de educatie vallen niet onder de controle door het Kwaliteitscentrum Examinering (KCE). Ook de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen en de trajectbegeleiding van vavo is minder goed dan in voorgaande jaren.

Meer maatwerk. De kwaliteit is verbeterd op het gebied van maatwerk. Recent ontwikkelde leermiddelen, persoonlijke leertrajecten en een nieuwe impuls voor geïntegreerde trajecten (NT2 en beroepsopleiding in één traject) hebben hieraan bijgedragen.

Aanbod educatie verschoven richting NT2. De educatie heeft sinds haar ontstaan veel geïnvesteerd in het aanbod voor de meest kansarme groepen. Dit aanbod is de laatste jaren meer en meer verschoven in de richting van NT2, in het bijzonder van de inburgeringstrajecten. Als gevolg van de bezuinigingen op het budget voor inburgering in 2004 en 2005 en als gevolg van vertragingen bij de bekendmaking van het landelijk budget en vervolgens bij de aanbesteding van educatiemiddelen door de gemeenten, is het aanbod educatie verder verminderd.

Reeds de aanloop tot het vrijgeven van de markt van inburgeringscursussen, het overhevelen van het inburgeringsbudget naar het ministerie voor Vreemdelingenzaken en Integratie en het onderbrengen van de educatiemiddelen in de Brede Doeluitkering van het Grotestedenbeleid, hebben grote veranderingen in roc's teweeggebracht.

Afname van budgetten en deelnemers. Het aantal deelnemers educatie is verder gedaald tussen 2003/2004 en 2004/2005 met ongeveer negenduizend. Het totale budget voor educatie is het afgelopen jaar met enkele tientallen miljoenen gedaald door bezuinigingen op de inburgeringsmiddelen. Gemeenten compenseren dat gedeeltelijk met middelen uit de Rijksbijdrage Educatie, wat ten koste gaat van het aanbod gericht op breed maatschappelijk functioneren (bmf), vavo en sociale redzaamheid (sr).

Vrijgeven markt. Het vrijgeven van de markt voor inburgeringscursussen beoogt dat inburgeringsplichtigen straks een vrije keuze hebben qua aanbieders en dat de prijs van inburgeringscursussen zal dalen.

Het voornemen om het cursusaanbod inburgering aan alle aanbieders per medio 2006 vrij te geven, zorgt voor aanpassingen in de bedrijfsvoering van roc's en gedwongen mobiliteit van personeel.

Overhevelen educatiebudget. Verder kan ook het voornemen om het educatiebudget over te hevelen naar de Brede Doeluitkering belangrijke gevolgen hebben. Deze overheveling betekent namelijk dat er voor gemeenten ruimte is om geld zowel voor educatie als voor andere activiteiten in te zetten. De verdeling en toekenning van het budget voor de Brede Doeluitkering wordt voor de duur van vier jaar vastgesteld. Als gevolg van budgetverschuiving, kan de omvang en variatie in aanbod voor (potentiële) deelnemers mogelijk afnemen en kan de onderwijsinfrastructuur van educatie onder druk komen te staan.

Voorkomen kapitaalvernietiging. In de zomer van 2005 is besloten tot een transitietraject. Dit traject moet ervoor zorgen dat kapitaalvernietiging wordt voorkomen en dat er geen gedwongen ontslagen

op roc's als gevolg van de omschakeling zullen plaatsvinden. In dit traject worden ook de mogelijke gevolgen van het onderbrengen van de Rijksbijdrage Educatie in de Brede Doeluitkering van het Grotestedenbeleid meegenomen.

De precieze inhoud van het transitietraject en de datum van inwerkingtreding van de Wet Inburgering (WI) en de wijziging van de WEB zijn nog niet bekend. In september 2005 is een convenant ondertekend waarin afspraken zijn gemaakt over de omvang (122 miljoen euro) en de bestedingsmogelijkheden en -voorwaarden van het budget. Feitelijke uitkering van het transitiebudget zal pas plaatsvinden na goedkeuring door de Europese Commissie.

Omvangrijke reorganisaties in roc's. De omvang van de bezuinigingen, maar ook de onzekerheid over de precieze gevolgen, hebben geleid tot omvangrijke reorganisaties in roc's. Met de beëindiging van tijdelijke contracten van docenten, interne overplaatsingen van docenten educatie naar andere delen van roc's, door vrijwillig vertrek en gebruikmaking van fpu te stimuleren, hebben roc's geanticipeerd op de maatregelen. Sociale plannen zijn inmiddels vastgesteld.

Verdwijning specifieke deskundigheid. Als gevolg van de personele reorganisaties in roc's zien we specifieke deskundigheid verdwijnen. De gevolgen voor roc's zijn tevens zichtbaar in verschuivingen in onderwijsaanbod. Een klein aantal roc's heeft contracten voor educatie in de vorm van contracten voor Centrale Opvang Asielzoekers (COA) en taaltrajecten voor allochtone vrouwen (ESF-budget van commissie PaVEM) kunnen afsluiten. Andere roc's zoeken oplossingen in het verkennen van de reïntegratiemarkt of weten in onderhandeling met gemeenten het aanbod vavo in stand te houden voor tweede-weggers (uitvallers uit regulier voortgezet onderwijs). Met ingang van 2006 zijn de mogelijkheden daartoe verruimd en kunnen daarbij (onder voorwaarden) ook financiële overdrachten vanuit scholen voor voortgezet onderwijs plaatsvinden. Slechts een heel klein aantal roc's heeft van gemeenten aanvullend budget gekregen om educatietrajecten uit te voeren. In hoeverre het roc's gelukt is meerjarige bestendiging van het aanbod educatie in onderhandelingen met de gemeenten af te spreken, is vooralsnog niet bekend.

Afname educatie beïnvloedt beroepsonderwijs. Verder zag de inspectie in 2004/2005 dat de afname bij de educatie het beroepsonderwijs niet ongemoeid laat. Zo kunnen de onzekerheden over de financiering en reserveringen voor een sociaal plan, investeringen in het beroepsonderwijs belemmeren of zelfs tot een afname van de interne geldstroom naar het beroepsonderwijs leiden.

Discriminatie bij stageplaatsen

Allochtone deelnemer moeilijker geplaatst

13.4 THEMA'S

Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan de orde: governance, uitval van deelnemers, innovatie in het middelbaar beroepsonderwijs en de kwaliteit van het leren in de praktijk.

13.4.1 *Werk aan de winkel voor governance*

Stijgende aandacht voor goed bestuur. In de loop van 2004/2005 hebben zich enkele belangrijke gebeurtenissen voorgedaan op het gebied van governance in het bve-veld. Deze volgden op de publicatie van het rapport 'Bewijzen van goede dienstverlening van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid'. In januari is het concept voor een code door de commissie Meijerink (Commissie Meijerink, 2006) aan de Bve Raad aangeboden, en is de discussie erover gestart. Dit heeft in november 2005 geleid tot vaststelling door de Bve Raad van een code voor de bekostigde bve-instellingen. De ontwikkeling van deze code is een initiatief dat is uitgegaan van het veld zelf.

In juli 2005 is de beleidsnotitie Governance door de minister van OCW aangeboden aan de Tweede Kamer. De inspectie, die al bezig was met een oriëntatie op de verdere ontwikkeling van haar toezicht in de sector bve, zal bij de invulling van haar vernieuwde toezichtsystematiek nauw aansluiten bij de ontwikkeling naar governance. Daarbij bouwt zij de proportionaliteit van het toezicht verder uit door interne en horizontale verantwoordingsinformatie van de instellingen als uitgangspunt te nemen voor risicogericht toezicht. Deze aanpak moet leiden tot sober en selectief toezicht.

Oorzaken van onvoldoende kwaliteitszorg. Hoewel de ambities van de sector hoog zijn, is de stelselmatige zorg voor kwaliteit nog steeds onvoldoende. De stagnerende kwaliteitszorg lijkt in tegenspraak te zijn met de gewenste ontwikkeling naar governance. Voor de negatieve beoordeling zijn drie verklaringen te geven.

De eerste verklaring is dat de inspectie het afgelopen jaar het inschakelen van onafhankelijke deskundigen bij de eigen evaluaties kritischer beoordeeld heeft, voortbouwend op de lijn die vorig jaar is ingezet. Dit is een verplichting uit de WEB. Deze werkwijze past bij de geleidelijke aanscherping van de beoordeling van de kwaliteitszorg door de inspectie van de afgelopen jaren. Er wordt nog maar zeer weinig gebruik gemaakt van onafhankelijke deskundigen. Als we dit element buiten beschouwing zouden laten, zou het percentage voldoendes voor kwaliteitszorg aanzienlijk hoger zijn, zowel bij de eenheden als bij de instellingen.

In de tabel met beoordelingen van de kwaliteitszorg (zie tabel 13.3.1d) zijn daarom twee percentages opgenomen. Het eerste heeft betrekking op de beoordelingen die in het verslagjaar feitelijk aan de instellingen zijn toebedeeld. Het tweede percentage (tussen haakjes) is de uitkomst bij weglaten van de beoordeling van de onafhankelijke deskundigen. Dat cijfer is dus te vergelijken met het cijfer van vorig jaar. Op grond daarvan zou de kwaliteitszorg op unitniveau verbeterd zijn.

De tweede oorzaak van de lage beoordelingen van kwaliteitszorg ligt vooral in de nog te weinig systematische inrichting van de kwaliteitszorg. De derde verklaring, hoewel in iets mindere mate, is de nog tekortschietende verantwoording aan de belanghebbenden.

Stabiliteit geeft verbetering. In de ontwikkeling van de kwaliteitszorg de afgelopen jaren ziet de inspectie twee tegengestelde bewegingen. De eerste is dat daar waar organisatorische stabiliteit heerst, de systematiek verder verbeterd wordt. Tegelijk doen zich regelmatig situaties voor waarbij als gevolg van reorganisaties of fusies, of om andere redenen, de stabiliteit ontbreekt en de kwaliteitszorg opnieuw opgebouwd moet worden.

Systematische inrichting kwaliteitszorg. De systematische inrichting van de kwaliteitszorg is bij vrijwel alle instellingen een belangrijk punt van aandacht. Zij zijn in toenemende mate bezig de kwaliteitszorg te verbinden met de sturing in de lijn van de organisatie. Was het de afgelopen jaren nog overwegend zo dat de kwaliteitszorg georganiseerd was in een soort parallelle stafstructuur met een gebrekkige doorwerking naar het echte onderwijsproces, nu is er een kentering merkbaar naar een andere benadering. Daarbij worden, vaak in de vorm van contractering van het decentrale management, kwaliteitsvariabelen opgenomen die gerealiseerd moeten worden in hun afdelingen (units). Omdat deze afdelingen vaak ook weer omvangrijke en divers samengestelde eenheden zijn, vindt in veel gevallen weer een soort doorcontractering plaats naar delen daarvan, zoals teams of opleidingenclusters. Op deze manier wordt beter bewerkstelligd dat kwaliteitszorg verbinding heeft met het primaire proces: het verzorgen van onderwijs.

Deze systematiek is al op veel instellingen in gang gezet, en laat op verschillende plaatsen flinke verbeteringen zien. Tegelijkertijd blijkt er een probleem te zijn dat zich de afgelopen jaren voortdurend heeft voorgedaan. Als gevolg van fusies of reorganisaties moest regelmatig de interne organisatie van de kwaliteitszorg voor een belangrijk deel weer van de grond af worden opgebouwd. Ook los daarvan zijn instellingen soms opnieuw op zoek naar adequate systemen van interne sturing en verantwoording. Dat leidt ertoe dat regelmatig opnieuw begonnen wordt. Op de lange duur beoogt men daarmee verdere verbetering, maar op de korte termijn kan dit leiden tot stagnatie of zelfs achteruitgang. In dergelijke gevallen heeft een volledige systematiek maar weinig mogelijkheden om goed tot ontplooiing te komen. Met name de doorwerking naar de laagste niveaus in de instelling is daardoor vaak of nog niet gerealiseerd of functioneert nog gebrekkig.

De inspectie ziet dus positieve tendensen in de huidige ontwikkeling, ondanks de stagnatie. Instellingen zijn bezig een benadering tot stand te brengen die een geschikte fundering kan vormen voor governance. Zij komen daarbij los van de systematiek van zelfevaluaties die speciaal voor de inspectie worden gemaakt, en richten zich meer op de permanente sturing en borging van de processen. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is stabiliteit in de organisatie.

Van zelfevaluatie naar managementinformatie. In zeker opzicht is de zelfevaluatie te beschouwen als een tussenstation dat momenteel gepasseerd wordt. Ervaringen in hoger onderwijs ondersteunen die opvatting. Cheps (Goedegebuure e.a., 2002) zegt over zelfevaluaties dat zij leiden tot een te sterk subjectieve oordeelsvorming en tot uitspraken die meer op verbetering zijn gericht dan dat ze oordelen bevatten over de opleidingskwaliteit als zodanig. De Algemene Rekenkamer stelde in 2000 dat bij instellingen met een goed functionerend kwaliteitszorgsysteem, waarbij de relevante informatie onderdeel is van de vaste managementroutines, het effect van visitaties marginaal is. Ook bleek dat dergelijke instellingen

weinig moeite hebben met het maken van een zelfevaluatie, maar het is de vraag of die dan nog nuttig is. Illustratief voor de functie van de zelfevaluatie bij sommige instellingen is een voorval waarbij de inspectie, kort voor een onderzoek, van de directie een zelfevaluatierapport ontving met de vraag er terughoudend mee om te gaan; het personeel had er namelijk nog geen kennis van genomen. Een zelfevaluatie die alleen voor verantwoording aan de inspectie gebruikt wordt, heeft intern weinig betekenis.

Verbinding verantwoordingsinformatie met onderwijsuitvoering. Met verantwoordingsinformatie die ook een functie heeft in de reguliere sturingsprocessen, kan de verbinding met de werkelijke onderwijsuitvoering beter gelegd worden. De informatie sluit dan op natuurlijke wijze aan bij de reguliere beleidscyclus van de instellingen, waarover zij periodiek rapporteren, meestal per schooljaar of boekjaar. Deze informatie is relevant voor de sturing op kwaliteit van de instelling en bovendien bruikbaarder voor zowel het interne als externe toezicht. Daarvoor zal nog wel ontwikkeling nodig zijn. Nog lang niet alle instellingen passen een dergelijke benadering toe, en waar dat wel het geval is, is de informatie meestal nog niet dekkend voor het terrein van de onderwijsprestaties. Bovendien blijkt uit het toezicht dat een essentieel element van governance – zoals blijkt uit de governance-brief van de minister van OCW, namelijk de dialoog met de belanghebbenden in het kader van de beoordeling van de onderwijsprestaties en als input voor het beleid – eveneens nog onvoldoende ontwikkeld is. Een positieve uitzondering daarop is het gebruik dat veel instellingen maken van de JOB-enquête.

Gekozen systematiek moet tijd krijgen. Bij de verdere ontwikkeling van de kwaliteitszorg in de richting van governance zullen daar dan ook de prioriteiten moeten worden gelegd. De instellingen zullen de nu gekozen systematiek de tijd moeten geven goed tot ontwikkeling te komen en zullen deze verder moeten verrijken. Daarbij zal extra aandacht moeten worden besteed aan de verslaglegging over de onderwijsprestaties aan belanghebbenden en de dialoog daarover met de belanghebbenden van de instelling. De huidige verantwoording heeft voornamelijk betrekking op financiële aangelegenheden en slechts in zeer beperkte mate op onderwijsprestaties. Systematische reflectie op de resultaten van het gewone bedrijfsproces is zeldzaam. De jaarverslagen zijn over dit alles nog weinig informatief.

Good governance in gesubsidieerde context. Instellingen gaan zich geleidelijk realiseren dat ‘good governance’ in een gesubsidieerde context iets anders is dan in de marktsector. Daar kan overwegend volstaan worden met financieel presteren en het verantwoorden daarvan. Als de klant niet tevreden is, loopt hij weg en wordt dat zichtbaar in het financieel presteren. Gesubsidieerde instellingen hebben een toegewezen taak, en moeten ook de uitvoering van die taak verantwoorden. Daarbij spelen de opvattingen van de belanghebbenden een belangrijke rol. Zij kunnen meestal minder eenvoudig van leverancier wisselen dan in een marktomgeving. Als de interne toezichthouder zijn rol waar wil maken, zal hij ook stelselmatig geïnformeerd moeten zijn over de (onderwijs)prestaties die de instelling levert en over wat de belanghebbenden daarvan vinden, en zal hij daar een opvatting over moeten hebben. Alleen met een actieve en onafhankelijke opstelling van de raden van toezicht, kan het governance-stelsel goed gaan functioneren.

Omslag naar governance. Met interne informatie zoals hierboven beschreven en met horizontale verantwoordingsinformatie, kan de inspectie haar taak als externe toezichthouder goed vervullen. De omslag naar governance zal de komende tijd nog veel energie vergen en zeker niet binnen korte tijd gerealiseerd zijn. Het is een belangrijke impuls voor de instellingen om hun kwaliteitszorg op een hoger plan te brengen en voor de inspectie om de proportionaliteit van het toezicht verder uit te bouwen.

13.4.2 *Blijvende uitval, betere registratie*

Verbetering opbrengsten. De beoordeling van de opbrengsten laat ten opzichte van het vorig jaar een duidelijke verbetering zien. Hierbij verstaat de inspectie onder opbrengsten het aandeel gediplomeerden in de totale uitstroom van het afgelopen jaar. Dit is vooral toe te schrijven aan de verbetering van de informatievoorziening bij een aantal instellingen. Daardoor slagen zij erin beter inzichtelijk te maken wat er gebeurt met deelnemers die opleidingen verlaten. Deelnemers die overstappen naar andere opleidingen worden daardoor niet meer aangemerkt als voortijdig schoolverlater, maar kunnen worden gevolgd in hun traject in de instelling. Dit betekent dus niet dat het feitelijk rendement toeneemt, maar dat de 'oude' registraties binnen de instellingen een forse onderschatting van het rendement gaven. Niettemin leverde in het afgelopen jaar maar liefst één op de drie units onvoldoende rendement.

Voortijdig schoolverlaten. Op 1 november 2005 stuurde de minister van OCW een brief aan de Tweede Kamer over het vraagstuk van het voortijdig schoolverlaten. Zij meldt dat 'het aantal schoolverlaters nog altijd onacceptabel hoog is. Te veel jongeren ondervinden problemen in hun leerloopbaan, waardoor ze te vroeg stoppen met hun opleiding en geen startkwalificatie halen. Hun opleidingsniveau is te laag en dat geeft hen een moeilijke positie op de arbeidsmarkt.'

De minister stelt verder: 'Volgens de Lissabon-doelstelling van 2002 moet het aantal jongeren van 18 tot 25 jaar zonder startkwalificatie omlaag met 50 procent in 2010. Toch blijkt uit de RMC-analyse van Sardes dat de terugloop van het aantal voortijdige schoolverlaters in het schooljaar 2002/2003 niet heeft doorgezet in 2003/2004. In 2004 zijn er 64.000 jongeren uitgevallen. Deze cijfers laten zien dat we de Lissabon-doelstelling niet halen zonder extra inspanning.'

Voortgangsrapportage voortijdig schoolverlaten. Uit de bijgevoegde Voortgangsrapportage Voortijdig Schoolverlaten van Sardes en de Rapportage Leerplichtgegevens blijkt het volgende (gegevens over het schooljaar 2003/2004).

- Het aantal nieuwe (dat wil zeggen in dat jaar nieuw geregistreerde) voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) stabiliseert; de daling zet niet door. De omvang van de groep al eerder uitgevallen vsv'ers neemt toe, door een scherpere registratie. Het aantal vsv'ers dat alsnog een opleidingstraject volgt, is gestegen. De kans op succes bij de nieuwe groep is veel groter. Snel handelen is belangrijk. Het aantal geregistreerde en nieuwe vsv'ers in een opleidingstraject geeft een goed beeld van het succes van het beleid op korte termijn.
- Vanaf 16 jaar neemt het aandeel nieuwe vsv'ers toe. De zeventienjarigen vormen de grootste groep.
- Ruim twee derde van de vsv'ers werkt. Hiervan heeft de helft een diploma vmbo/mbo-1.

Meer dan de helft van de vsv'ers die werken, hebben een vaste arbeidsrelatie. Afspraken met werkgevers over een scholingstraject kunnen deze groep alsnog aan een startkwalificatie helpen.
- Bijna drie op de tien vsv'ers is allochtoon. Onder de vsv'ers zonder werk én die niet ingeschreven zijn bij CWI (Centrum voor Werk en Inkomen) ligt het aandeel met vijf op de tien nog veel hoger.
- Het percentage nieuwe vsv'ers is in de grote steden veelal hoog. Maar ook een aantal gebieden buiten de grote steden heeft relatief veel vsv'ers.

Onderlinge verschillen schoolverlaters. De schoolverlaters verschillen onderling veel van elkaar. Er zijn jongeren zonder uitzicht op een startkwalificatie met een baan, jongeren met zorgplichten, allochtone meisjes, tienermoeders, jongeren die tijdelijk zijn gestopt, thuiswonende jongeren zonder werk en niet ingeschreven bij het CWI en jongeren in het criminele circuit.

Aanpak probleem versterken. De bewindslieden willen een aantal acties uitvoeren om de aanpak van het probleem te versterken: verbetering van de registraties, onder andere met gebruikmaking van het onderwijsnummer en het opsporen en verspreiden van good practices. In het voorjaar van 2006 zal de Kamer een nota met perspectieven voor de aanpak tot 2010 ontvangen.

In samenhang hiermee zal de inspectie in 2006 onderzoek doen naar de oorzaken van verschillen in voortijdig schoolverlaten tussen instellingen.

13.4.3 *Uitzonderlijke innovatie van het mbo*

Grote veranderingen mbo. Het mbo maakt momenteel twee opmerkelijk grote veranderingen door: een drastische herziening van de kwalificatiestructuur (het 'wat' van het beroepsonderwijs) en een daar deels uit voortvloeiende, complete onderwijskundige en didactische omvorming van alle beroepsopleidingen (het 'hoe').

Tabel 13.4.2a
Regio top zes naar percentage nieuwe voortijdig schoolverlaters (vsv'ers)

RMC-regio	Type	Nieuwe vsv'ers t.o.v. aantal 12-23-jarigen	Aantal nieuwe vsv'ers
Flevoland	Stedelijk	8%	4.200
Rijnmond	Grootstedelijk	8%	13.500
Zuidoost-Drenthe	Niet stedelijk	6%	1.300
West-Brabant-Breda	Stedelijk	5%	4.800
Noord-Groningen	Niet stedelijk	5%	700
Oost-Groningen	Niet stedelijk	4%	800

Bron: Sardes (2005)

Verantwoordelijk voor het invoeringsproces is een Stuurgroep Competentiegericht Beroepsonderwijs, ingesteld door de Bve Raad en Colo. Onder deze stuurgroep opereren een Procesmanagement Kwalificatiestructuur en een Procesmanagement Herontwerp. De invoering van de nieuwe kwalificaties vindt geleidelijk plaats. De einddatum van het proces, waarbij alle opleidingen competentiegericht opgezet zijn, is, gezien de complexiteit en omvang van de taak, met een jaar verschoven naar 2008.

Hier wordt een eerste beeld gegeven van de gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs.

Vernieuwing van de kwalificatiestructuur. Al een aantal jaren was er in het bve-onderwijs behoefte om de kwalificatiestructuur te vernieuwen. Deze behoefte werd ingegeven door drie overwegingen. De eerste was dat de bestaande kwalificatiestructuur te omvangrijk en gefragmenteerd is. Een tweede daarmee samenhangende overweging was dat er behoefte was aan brancheoverstijgende kwalificaties die te traag tot ontwikkeling werden gebracht. Ten slotte werd vanuit het bedrijfsleven de roep steeds luider om medewerkers die niet zozeer heel specifiek in een aantal eindtermen worden opgeleid, maar om medewerkers die in staat zijn flexibel mee te gaan in ontwikkelingen in het beroep.

Het gaat hierbij om een zeer omvangrijke innovatie. De kwalificatiestructuur kent tussen de zevenhonderd en achthonderd kwalificaties, waarvoor 19 Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) verantwoordelijk zijn. Het gaat niet zomaar om een herformulering van eindtermen, maar om een nieuwe benadering via het begrip competenties. De planning is dat in 2006/2007 ongeveer 75 procent van alle kwalificatiedossiers wordt opgeleverd en de resterende 25 procent in 2007/2008.

Vernieuwing via proeftuinen. In verslagjaar 2004/2005 is de ontwikkeling gestart die moet voorzien in de nieuwe opleidingen gebaseerd op de nieuwe kwalificaties. Hiervoor is de Proeftuinregeling vastgesteld. Vanaf augustus 2004 zijn de zogenaamde proeftuinen in de competentiegerichte kwalificatiestructuur gestart. Vanuit de KBB's werden daartoe proeftuinkwalificaties geformuleerd die door de onderwijsinstellingen uitgewerkt werden in opleidingen. Vanaf augustus 2005 is de meer permanente Experimenteerregeling van kracht geworden. De proeftuinen heten vanaf dat moment officieel experimenten.

Door met de proeftuinen vooruit te lopen op de nieuwe kwalificatiestructuur is een oplossing gekomen voor de ongewenste situatie dat binnen de bestaande formele kwalificaties en eindtermen met nieuwe opleidingen geëxperimenteerd werd door onderwijsinstellingen. Daarbij was ook niet altijd duidelijk of er sprake was van voldoende arbeidsmarktrelevantie. De proeftuinregeling heeft de mogelijkheid geboden om deze vernieuwing 'van onderop' naar meer opleidingen en opleidingsvarianten te verbreden.

In de proeftuinen en experimenten wordt gewerkt met nieuwe vormen van onderwijs om op die manier de aantrekkelijkheid van het onderwijs te verhogen en het beter te laten aansluiten op de vereisten van de beroepspraktijk. Dit biedt mogelijkheden om het onderwijs meer arbeidsnabij te maken. Het onderscheid tussen het binnen- en buitenschools leren wil men minder scherp maken. Door deze versterking van de binnenschoolse praktijkcomponent in de bol-opleiding (naast de praktijkperiode) krijgt de opleiding een ander karakter, waarbij het onderscheid tussen bol en bbl kan vervagen.

Wat gebeurt er in de proeftuinen? Uit de eerste inventarisatie van het Cinop blijkt dat de opleidingen die meedoen in de proeftuinclusters Informatie en communicatietechnologie, MTS-plus en in iets mindere mate de clusters Kunst, cultuur en media en Voedsel en leefomgeving het verst gevorderd zijn in het herontwerpproces. Deze opleidingen zijn al langer bezig met de onderwijsvernieuwing. Zij slagen er ook beter in dat te doen in samenwerkingsvormen. Doordat niet alle voorziene, nieuwe kwalificatieprofielen tijdig beschikbaar waren, is de ervaring daarmee in het eerste jaar nog beperkt gebleven.

Opvallend is dat er meer samenwerking gezocht wordt met verschillende partijen zoals andere onderwijsinstellingen, bedrijven, stadsdeelraad, ondernemersvereniging, de sociale werkvoorziening. Op deze manier wordt de ontwikkeling van de opleiding beter ingebed in de regio. De samenwerking in de beroepskolom en binnen de eigen instelling blijft daarbij soms wat achter.

In de meeste proeftuinen worden vormen van projectonderwijs aangeboden waarin deelnemers samenwerken. De projecten zijn over het algemeen aan de praktijk ontleend. De inrichting van het programma en de begeleiding worden afgestemd op de deelnemers met persoonlijke opleidingsplannen en portfolio's. Door verbetering van de voorlichting en intake moet de deelnemer een duidelijker beeld krijgen van wat hem te wachten staat. In de beschrijvingen van instellingen komen voor de inrichting van het onderwijs veel verschillende namen voor, variërend van natuurlijk leren en nieuw leren tot Blended Learning en Transfergericht onderwijs.

Gedurende het proeftuinjaar heeft het herontwerp meer voet aan de grond gekregen. Vanaf augustus 2005 worden onder de experimenteerregeling meer nieuwe opleidingen beproefd.

ArbeidsmarktgeKwalificeerd Assistent.
De ArbeidsmarktgeKwalificeerd Assistent (AKA), is een bijzondere categorie onder de proeftuinen. Er zijn in totaal 31 instellingen met deze opleiding gestart. Dit kwalificatieprofiel is specifiek ontwikkeld voor het assistentenniveau (niveau 1) en is in samenwerking tussen verschillende kenniscentra opgesteld. Deze opleiding, ook wel 'brede assistentopleiding' genoemd, kan dan ook opleiden voor een uitstroom in een branche naar keuze namelijk economie en handel, techniek, zorg en welzijn en landbouw. Deze sectoren sluiten naadloos aan op de vmbo-indeling. Mogelijke risicoleerlingen kunnen in deze assistentopleidingen met minder drempels doorgeleid worden met een kwalificatie op niveau 1 naar de arbeidsmarkt of verdere opleiding in niveau 2.

Het kwalificatieprofiel sluit nauw aan bij de problemen die onderwijsinstellingen ervaren met risicoleerlingen. De meeste onderwijsinstellingen hadden al projecten om deze leerlingen op te vangen en te begeleiden naar werk of vervolgopleiding. De bestaande assistentopleidingen bleken daarvoor vaak te smal. Het kwalificatieprofiel AKA biedt de onderwijsinstellingen de ruimte om deze deelnemers bredere bagage mee te geven en voor te bereiden op de maatschappij. Juist bij deze opleiding is de relatie met de beroepspraktijk en dus de samenwerking in de regio van groot belang. Tegelijk is voor de brede opleiding en de vaak complexere deelnemers het werven van praktijkplaatsen lastiger. In het eerste proeftuinjaar was bovendien niet altijd duidelijk binnen welke organisatorische eenheid in de instelling deze opleiding het beste past. Vaak gebeurde dit vanuit de educatie waardoor de relatie met de beroepspraktijk soms onvoldoende duidelijk was.

Meer zwakke opleidingen. De inspectie heeft in 2004/2005 toezicht gehouden op de proeftuinen. De inspectie onderschrijft de noodzaak van de noodzaak tot verandering. Het is daarbij van belang voor deelnemers dat innovaties zorgvuldig worden opgezet en dat er, zonodig, uitwijkmogelijkheden zijn als er iets fout gaat in een project. Daarvoor was in de Proeftuinregeling bepaald dat er voor deelnemers een 'terugvalopleiding' moest zijn, waarin zij de opleiding kunnen vervolgen als er iets mis zou gaan met de proeftuin. Het toezicht van de inspectie was er op gericht om vast te stellen of het onderwijs in de proeftuinen geen risico's voor de zittende deelnemers opleverde.

Eind januari 2005 stonden in 140 proeftuinen deelnemers ingeschreven. Daarvan is er in de eerste helft van 2005 een kwart (33) onderzocht, waaronder tien AKA-opleidingen. Bij 24 proeftuinen bleek het onderwijs van voldoende kwaliteit te zijn. Vier zijn als onvoldoende gekwalificeerd en in vijf gevallen hadden de instellingen voor onze komst besloten de proeftuin stop te zetten. De deelnemers hiervan hebben hun opleiding vervolgd bij de 'terugvalopleiding'.

Het percentage zwakke opleidingen van 14 procent (4 van de 28 onderzochte opleidingen) is hoger dan bij de bestaande opleidingen. De oorzaak hiervan ligt in hoofdzaak in de zwakke organisatie en onvoldoende voorbereiding van het invoeringsproces. Zo ontbraken goede onderwijs- en examenregelingen, goede beroepspraktijkvormingsovereenkomsten, en zelfs de mogelijkheid om examen te doen. Ook blijkt dat onder de noemer van zelfstandig leren deelnemers regelmatig aan hun lot overgelaten worden, dat wil zeggen dat ze niet altijd weten wat er van hen verwacht wordt. In plaats van deelnemers zelfstandigheid geleidelijk aan te leren, wordt er dan bij de start zelfstandigheid verondersteld.

In de komende jaren volgt de inspectie het verdere verloop actief. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de onderwijstijd.

13.4.4 *Kwaliteit van het leren in de praktijk*

Onderzoek kwaliteit beroepspraktijkvorming. De kwaliteit van de beroepspraktijkvorming is, na een forse stijging in het vorige jaar, op een hoog niveau gebleven. In 2004/2005 heeft de inspectie aanvullend onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming in het mbo en leerwerktrajecten in het vmbo. Over dit laatste wordt gerapporteerd in het hoofdstuk over het voortgezet onderwijs.

Leren in realistische beroepssituaties. Het leren in de beroepspraktijk is van oudsher een essentieel onderdeel van elke beroepsopleiding. Daar komen de deelnemers met het werkelijke beroepsleven in aanraking, krijgen ze inzicht in de betekenis van de theorie voor de praktijk en krijgen ze inzicht in hun eigen functioneren. De praktijk blijkt motiverend te zijn voor de verdere loopbaanontwikkeling. Bij het competentiegericht leren wordt daarom veel nadruk gelegd op het leren in realistische beroepssituaties. Bovendien kunnen deelnemers formeel zonder een afgeronde praktijkperiode van ten minste 20 procent van de opleidingstijd hun diploma niet halen. Gebrek aan kwaliteit, maar ook aan beschikbaarheid van praktijkplaatsen kunnen dan ook ernstige gevolgen hebben voor individuele deelnemers en voor de scholing voor het beroep in het algemeen.

Al enige tijd zijn er signalen over zowel gebrek aan praktijkplaatsen als een sterk variërende kwaliteit van de praktijkperiode. Dit was aanleiding voor het aanvullend onderzoek. Doel van dat onderzoek was een goed onderbouwd beeld te geven van de huidige plaats van de beroepspraktijkvorming in de opleiding, van de beschikbaarheid van plaatsen en van kwaliteitsbevorderende en -belemmerende factoren. Speciale aandacht is besteed aan de gevolgen van de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur.

Geen blijvend tekort aan praktijkplaatsen.

Het onderzoek wijst uit dat het moeilijker wordt om aan beroepspraktijkvormingsplaatsen (oftewel praktijkplaatsen) te komen, maar dat er over het geheel genomen voldoende plaatsen zijn. Uiteindelijk slagen instellingen erin de deelnemers onder te brengen, maar het vergt regelmatig meer inspanning en meer tijd dan in voorgaande jaren. Niettemin doen zich in specifieke sectoren werkelijke tekorten voor. Dit is met name het geval bij opleidingen op het gebied van milieu, dierverzorging, paardenhouderij, kinderdagverblijven en in toenemende mate de zorg.

Soms worden dergelijke tekorten veroorzaakt door onmogelijkheid of onwil van een bedrijfstak om voldoende plaatsen beschikbaar te stellen. Aan de andere kant kunnen tekorten ook een gevolg zijn van modieuze belangstelling voor bepaalde opleidingen. Sommige opleidingen zijn uiterst populair, terwijl het arbeidsperspectief beperkt is. Paardenhouderij en toeristische opleidingen zijn daar voorbeelden van. In dergelijke situaties werkt het stelsel van vraag en aanbod niet optimaal. Het tekort aan praktijkplaatsen weerspiegelt in dat geval de frictie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.

Voor instellingen is het aantrekkelijk om aan de wensen van de deelnemers tegemoet te komen en dus veel deelnemers aan te trekken. Kennelijk is er onvoldoende neiging om zich beperkingen op te leggen als de vraag naar arbeid dat aanbod niet aankan. Wel gaan instellingen soms efficiënter en flexibeler om met praktijkperiodes door een meer gevarieerde verdeling over het jaar, waardoor er minder pieken ontstaan.

Kwaliteit van praktijkplaatsen schiet soms tekort.

De kwaliteit van de praktijkplaatsen varieert op twee punten. De eerste variatie betreft de eisen die gesteld worden aan opvang en begeleiding van de deelnemers. Praktijkplaatsen moeten volgens de wet door de Kenniscentra Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (KBB's) geaccrediteerd worden. De eisen die de KBB's stellen, zijn niet overal even zwaar. Zo zijn leermeestercursussen niet altijd verplicht om als praktijkplaats erkend te worden. Deze cursussen worden door de KBB's verzorgd, maar sommige bedrijven vinden de kosten ervan te hoog. Hier zit een spanning tussen de behoefte aan voldoende plaatsen en de kwaliteit van de plaatsen zelf. Dat krapte leidt tot versoepelen van de normen voor erkenning en daardoor tot verlaging van de kwaliteit van de praktijkplaatsen, ligt voor de hand maar heeft de inspectie niet vast kunnen stellen. Een enkele instelling stelt juist hogere kwaliteitseisen dan het KBB en gebruikt dus maar een deel van de potentiële plaatsen.

Het tweede kwaliteitsverschil tussen praktijkplaatsen betreft de mogelijkheid daar voldoende eindtermen te kunnen realiseren. Niet altijd kunnen de eindtermen die volgens de onderwijs- en examenregeling gelden voor de praktijkperiode, in volle breedte in elk bedrijf behaald worden.

Bedrijven hebben vaak een bepaalde specialisatie, waardoor zij op één deelterrein van de branche opereren en op andere niet. De instelling zal dus moeten bepalen welke bedrijven nodig zijn om de eindtermen te kunnen halen. Het blijkt nu dat instellingen de keuze van het aantal en soort bedrijven nog te weinig door de te bereiken leerdoelen laten bepalen.

Moeizame afstemming binnen- en buitenschools leren. De afstemming van binnen- en buitenschools leren is de laatste jaren op papier goed geregeld, maar de relatie ertussen is vaak nog tamelijk statisch. Dit sluit aan bij de eerdere constatering dat de flexibiliteit van het onderwijs nog tekortschiet. Binnen- en buitenschools leren zijn op veel plaatsen nog georganiseerd als twee afzonderlijke kolommen die te weinig vloeiend in elkaar overlopen. Daardoor is het lastig die afstemming ook daadwerkelijk gestalte te geven in een dynamische samenhang van het leren op school en op de werkplek. Er zijn echter ook goede voorbeelden van. Met name het werken met proeven van bekwaamheid en portfolio's biedt aanknopingspunten om de verbinding meer flexibel te maken. Op grond van de kennis en vaardigheden waarover deelnemers beschikken, kan dan een meer toegesneden praktijkplaats worden toegewezen.

Begeleiding instelling verbeterd. De bijdrage van de instellingen aan de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming, waaronder hun begeleiding, is de laatste jaren verbeterd. Die verbetering komt tot uitdrukking in een heldere vastlegging van de eisen die gesteld worden aan de deelnemers en een beter gestructureerde begeleiding vanuit de instelling. Deze begeleiding vindt doorgaans enkele keren in een praktijkperiode plaats en richt zich op voortgangsinformatie en feedback. Soms is de begeleiding intensiever en slaagt men er ook meer in de inhoudelijke component sterker in de begeleiding te betrekken. Dit gebeurt onder meer via vormen van methodische werkbegeleiding waarmee de scheiding tussen de onderwijs- en praktijkkolom enigszins doorbroken wordt. Dit vergt dan altijd wel regelmatige terugkomdagen in de instelling om de ervaringen van deelnemers actief uit te kunnen wisselen.

Discriminatie bij praktijkplaatsen. De problematiek van krapte bij de praktijkplaatsen blijkt zich onevenredig voor te doen bij deelnemers van allochtone herkomst. Dit blijkt uit de vele contacten die de inspectie hierover met instellingen heeft en in de gerichte aandacht ervoor in de gesprekken met deelnemers tijdens reguliere onderzoeken in het verslagjaar. Het gaat hier om een complex en moeilijk te onderzoeken probleem.

Het lastiger vinden van een praktijkplaats vanwege de etnische herkomst doet zich niet in gelijke mate bij alle allochtonen groepen voor: jongens van Marokkaanse herkomst hebben er meer mee te maken dan meisjes van Marokkaanse herkomst of deelnemers van Turkse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst. Het komt regelmatig voor dat deelnemers, na het noemen van hun naam, te horen krijgen dat er geen mogelijkheden zijn. In 2006 onderzoekt de inspectie dit vraagstuk nader.

Extra inspanningen. In de meeste gevallen lukt het, na extra inspanningen door de instelling, echter toch om deelnemers geplaatst te krijgen. Soms moet hiervoor een beroep worden gedaan op het familienetwerk. Daarbij doet zich dan het probleem voor dat allochtone ondernemers vaak niet geaccrediteerd zijn als leerbedrijf, waardoor de keuze beperkt is of waardoor een versnelde accreditatie nodig is.

Werk als instrument voor integratie. De precieze omvang van het probleem is niet goed boven water te krijgen. Er zijn geen bedrijven die meedelen te selecteren op etniciteit. Dat allochtone deelnemers echter meer moeite moeten doen om een praktijkplaats te vinden, is zonder meer duidelijk. Het ongezien niet toelaten van groepen deelnemers op grond van algemene kenmerken als herkomst is onacceptabel. Het is bovendien te meer ernstig omdat juist werk, en dat is waar een beroepsopleiding voor bedoeld is, beschouwd wordt als een van de krachtigste instrumenten voor integratie.

13.5 NABESCHOUWING

Stabiele kwaliteit. Het algemene oordeel over het bve-onderwijs is dat er sprake is van een stabiele kwaliteit met enkele punten waarbij de kwaliteit van het onderwijs vooruit is gegaan. De vooruitgang in kwaliteit blijkt uit zowel de daling van het aantal zwakke opleidingen, als van de stijging van het percentage opleidingen met voldoende kwaliteit per kwaliteitsaspect.

Risico's van veranderingen. Niettemin zijn er enkele zaken die aanleiding zijn tot verhoogde waakzaamheid. Er doet zich in de ogen van de inspectie, juist door de cumulatie van veranderingen, een aantal risico's voor.

Voortijdig schoolverlaten. Het eerste risico is het blijvend hoge voortijdige schoolverlaten. Metingen van Sardes laten zien dat de daling van vorig jaar niet doorzet. Onzekerheden in de registraties vormen hierbij een voortdurend probleem. We signaleren dat de registraties binnen de roc's verbeteren, wat overigens het optische effect van een verlaging van de voortijdige uitstroom uit de instellingen heeft. Anderzijds melden de regionale meld- en coördinatiepunten (rmc's) dat, als effect van de betere meldingen bij hen, de omvang van het probleem juist groter is geworden. Naar verwachting zal de invoering van het onderwijsnummer per 1 augustus 2006 veel van de registratieproblemen op kunnen lossen, waardoor een betrouwbaarder beeld wordt verkregen van de werkelijke omvang van het probleem.

Verandering kwalificatiestructuur. Ten tweede is er de zeer omvangrijke veranderingsoperatie van de kwalificatiestructuur en de inrichting van het onderwijs zelf. Bij de onderzoeken in het eerste jaar van wat toen nog de proeftuinen heetten, bleek een kwart van deze opleidingen te zijn gestaakt of van onvoldoende kwaliteit te zijn. Dat is duidelijk meer dan bij de onderzoeken bij reguliere opleidingen het geval is. De doelstellingen van deze operatie worden breed onderschreven in het veld. Het biedt goede kansen op aantrekkelijk onderwijs, wat een belangrijk middel kan zijn

in de strijd tegen het voortijdig schoolverlaten. Tegelijkertijd zijn de hervormingen niet zonder risico's. Tussen nu en 2008, dus in nu nog tweeëneenhalf jaar tijd, moet het gehele veranderingstraject zijn doorlopen, wat een gigantische investering van mensen en middelen vergt. Het zal een grote inspanning vergen om in 2008 kwalitatief goed, competentiegericht onderwijs gestalte gegeven te hebben, om ervoor te zorgen dat in de tussentijd de deelnemers in het lopende onderwijs een goede opleiding krijgen en om ervoor te zorgen dat de experimentele opleidingen bij de start zo goed zijn voorbereid dat de deelnemers daarin eveneens goed worden bediend. Extra zorgelijk daarbij is dat dit jaar voor het eerst de tijd die per week en per jaar aan onderwijs besteed wordt, is teruggelopen.

Kwaliteit educatie loopt terug. Een derde bedreiging voor de kwaliteit van het bve-onderwijs vormen de veranderingen bij de educatie. De kwaliteit van het onderwijs in de educatie is weliswaar nog voldoende, maar loopt onmiskenbaar, en voor het eerst sinds jaren, terug. De onzekerheid over de toekomstige ontwikkelingen leidt ertoe dat verdere innovatie van de educatie grotendeels tot stilstand is gekomen. Er verdwijnt deskundigheid terwijl, door algemene druk op de budgetten en herplaatsing van educatiepersoneel in beroepsopleidingen ook in het beroepsonderwijs negatieve effecten zijn te constateren.

Meer aandacht integratie. Ten vierde verdient de bijdrage van het bve-onderwijs aan de integratie van allochtone deelnemers meer aandacht. Het blijkt dat drie op de tien voortijdige schoolverlaters van allochtone herkomst is. Tegelijk zijn er duidelijke aanwijzingen dat allochtone deelnemers steeds meer moeite moeten doen om praktijkplaatsen te vinden. Daarin hebben zowel de bedrijven, de instellingen als ook deze deelnemers zelf een aandeel. Duidelijk is dat instellingen bij het inschrijven van deelnemers de verantwoordelijkheid hebben voor het aanbieden van het gehele opleidingsprogramma. Het bve-onderwijs vervult een cruciale functie in de sociale cohesie in onze samenleving. Deze functie wordt momenteel minder goed vervuld.

Verantwoording volgens governance-principes. Ten slotte wil de sector de komende tijd komen tot de inrichting van een verantwoordingsstructuur volgens governance-principes. Ook hierbij is nog veel te doen. De ontwikkeling van de kwaliteitszorg in de afgelopen jaren laat zien dat het hier gaat om een weerbarstige materie. De inspectie signaleert weliswaar positieve ontwikkelingen in het denken over transparante structuren van sturing en (horizontale) verantwoording, maar stelt tegelijk vast dat de daadwerkelijke inrichting daarvan om uiteenlopende redenen nog stroef verloopt. Regelmatig wordt opnieuw begonnen bijvoorbeeld na

een reorganisatie of fusie, waardoor de doorwerking naar de werkvloer vaak niet de tijd krijgt gestalte te krijgen. Mede daardoor is de stroom van verantwoordingsinformatie rond onderwijsprestaties op veel punten nog onder de maat.

Ook in de bve-sector zal het nog verschillende jaren vergen om een volwassen stelsel van 'goed bestuur' tot stand te brengen. Dat wordt de eerste tijd nog extra bemoeilijkt doordat de structuur waarover moet worden gerapporteerd, namelijk de opleidingen, de komende jaren nog volop in beweging is. De ervaring leert dat dit meestal niet gunstig is voor het tot stand brengen van een gereguleerde stroom van informatie. Daar staat tegenover dat blijkt dat instellingen die een duidelijke verbinding leggen tussen hun normale aansturing en de sturing op kwaliteit, interessante vorderingen laten zien.

Veel inzet noodzakelijk. Al met al is het over het geheel niet slecht gesteld met de kwaliteit van het bve-onderwijs, maar is er tegelijk een aantal terreinen waarvoor veel inzet noodzakelijk is. Juist het samenlopen van de knelpunten voortijdige uitval en de zorgelijke situatie van allochtone deelnemers met de omvangrijke hervormingen in zowel de educatie, in het onderwijs zelf als van verantwoordelijkheden van de instellingen, vormt een forse uitdaging.

14 De staat van het hoger onderwijs

Samenvatting 384

14.1 Inleiding 387

14.2 Ontwikkelingen in het hoger onderwijs 387

14.3 Thema's 394
14.3.1 Goed bestuur, intern toezicht en extern toezicht 394
14.3.2 Accreditatie 397
14.3.3 De bachelor-masterstructuur 400
14.3.4 Toegankelijkheid 402
14.3.5 Het hoger agrarisch onderwijs 408

14.4 Kwaliteit geaccrediteerde opleidingen 409
14.4.1 Aantal beoordeelde opleidingen 409
14.4.2 Oordelen over onderwerpen en facetten 410
14.4.3 Bijzonder kwaliteitskenmerk 411
14.4.4 Verschillen visitatie en accreditatie 413

14.5 Nabeschouwing 413

Classroom B

14 De staat van het hoger onderwijs

SAMENVATTING

Ho in getallen. Het aantal instellingen (140) en het aantal opleidingen (rond de 3.000) lijken zich de laatste twee jaar te stabiliseren. Er zijn in het verslagjaar wel 67 hbo-masters geregistreerd en er zijn 25 meer masteropleidingen in het wo dan vorig jaar. Het aantal studenten in het bekostigd onderwijs neemt gestaag toe: ruim 0,5 miljoen. De toename deed zich vooral voor in het wo (5,5 procent), in mindere mate in het hbo (3 procent). Dit betekent op den duur een groter aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking, waarnaar in het kader van de Lissabon-doelstellingen wordt gestreefd.

Goed bestuur kan beter. Als gevolg van het dereguleringsbeleid van de overheid en het toekennen van meer autonomie aan de instellingen, neemt het belang van goed bestuur toe. In de beleidsnotitie 'Governance' van de minister van OCW wordt uiteengezet wat de uitgangspunten zijn van goed bestuur en hoe het kan worden vormgegeven. Aan een aantal voorwaarden voor goed bestuur wordt echter nog niet voldaan. Het interne toezicht behoeft verbetering, zo bleek uit een onderzoek van de inspectie naar de afgifte van getuigschriften en uit een verkennend onderzoek naar de raden van toezicht. Ook de verantwoordingsfunctie komt nog onvoldoende tot haar recht. Op grond van deze bevindingen en bevindingen uit andere door de inspectie uitgevoerde onderzoeken constateert zij dat aan de voorwaarden voor op vertrouwen gebaseerd toezicht in het hoger onderwijs nog niet overal is voldaan. Uiteindelijk gaat het erom een goede balans te vinden tussen vertrouwen en controle.

Accreditatie in werking. Nederland heeft voortvarend gehoor gegeven aan het Europese streven de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs een extra impuls te geven. Vanaf de invoering van accreditatie in 2002 is in het hoger onderwijs in Nederland een accreditatiestelsel opgebouwd dat nu volop in werking is. De inspectie stelt vast dat accreditatie een impuls heeft gevormd voor de kwaliteitszorg; dat bleek uit haar onderzoek naar de werking van het nieuwe stelsel. Voor de meeste instellingen betekende het een intensivering van de kwaliteitszorg, voor een aantal was het aanleiding om snel een goed systeem op te gaan bouwen. Het accreditatieproces vereist een extra inspanning aangezien er bijvoorbeeld meer bewijsmateriaal dan voorheen moet worden aangeleverd. Uit onderzoek van de inspectie bleek dat de kosten van de externe kwaliteitszorg zijn verdubbeld, die verdubbeling was overigens minder dan sommigen beweerd hebben. Accreditatie

is gericht op basiskwaliteit; dat is ook waar instellingen zich voor inspannen. Van de mogelijkheden om zich te profileren wordt door opleidingen nog nauwelijks gebruik gemaakt. Verder constateerde de inspectie dat de ruimte in het accreditatiekader en de verschillende werkwijzen van de Visiterende en Beoordelende Instanties (VBI's) soms leiden tot verschillen in beoordeling. Dat kan ten koste gaan van de betrouwbaarheid van de oordelen. Men moet immers staat kunnen maken op de oordelen; het zou er niet toe mogen doen welke VBI of welk panel die oordelen uitspreekt. Anderzijds biedt die ruimte in het kader instellingen wel de gelegenheid om hun eigen kwaliteitsbeeld neer te zetten. Ook vernieuwende didactische concepten konden hun plaats vinden in het kader; het kader houdt innovatie niet tegen en biedt daar ruimte voor.

Van bachelor naar master. In 2002 is de wet tot invoering van een bachelor-masterstructuur in werking getreden. Omdat de wo-bachelor- en wo-masteropleidingen zelfstandige opleidingen zijn, is voor studenten met een bachelordiploma de mogelijkheid ontstaan de studie voort te zetten met een masteropleiding naar keuze. Dat kan aan de eigen universiteit zijn, maar ook aan een andere universiteit in Nederland of in het buitenland. De meeste instellingen zijn nu het derde jaar van de bacheloropleiding ingegaan en de studenten maken hun keus voor een master. Dat geldt in het bijzonder voor de universitaire studenten. Cruciaal voor een goed functionerend bachelor-masterstelsel – met een 'knip' tussen bachelor en master – is een transparante procedure voor de toelating van bachelorstudenten tot de masteropleidingen. Uit de monitor van de inspectie blijkt dat de toelatingsregelingen ondoorzichtig en nogal uiteenlopend waren. Masteropleidingen stellen soms andere toelatingseisen aan instromende bachelorstudenten van de eigen universiteit dan van daarbuiten. De mobiliteit van bachelorstudenten tussen instellingen in binnen- en buitenland is dan ook nog niet gestegen. Hier valt nog veel te bereiken door toelatingsvoorwaarden tot de masteropleidingen beter onderling af te stemmen en een goede voorlichting te geven. Uit eerste reacties van deskundigen uit het bedrijfsleven bleek dat de nieuw-ontwikkelde hbo-masters goed aanslaan op de arbeidsmarkt.

Toegankelijkheid en selectie. Uit internationaal onderzoek blijkt dat het Nederlands hoger onderwijs een van de meest toegankelijke stelsels is. Hoewel ook de kwaliteit internationaal goed beoordeeld wordt, blijft het wenselijk de ontwikkelingen op het gebied van de balans tussen toegankelijkheid en andere relevante kenmerken (kwaliteit, niveau, rendementen, eindkwalificaties) van het hogeronderwijsstelsel van nabij te volgen. Dat is nodig omdat Nederland in het kader van het Lissabon-beleid streeft naar een stijging van de deelname aan het hoger onderwijs. De overheid stimuleert daarom allerlei initiatieven om de toegankelijkheid van

het hoger onderwijs te vergroten, zoals de ontwikkeling van korte hbo-bachelorprogramma's (Associate Degree). De experimenten met selectie en differentiatie van collegegeld, die dit verslagjaar in gang zijn gezet, blijven in het kader van toegankelijkheid en het streven naar meer hoogopgeleiden de aandacht verdienen. Dat geldt ook voor de deelname van allochtonen aan het hoger onderwijs: deze blijft nog achter en dat betekent dat niet al het aanwezige talent verzilverd wordt.

Groen onderwijs. De studentenaantallen in het hoger agrarisch onderwijs zijn vrij stabiel; het aantal blijft de laatste vijf jaar iets boven de 8.000. Een aantal studierichtingen dat van oudsher sterk gezichtsbepalend is voor de sector, kent een gestage terugloop van studenten. Dit kan de innovatiekracht van het groene onderwijs in gevaar brengen. Inmiddels hebben agrarische onderwijsinstellingen, zowel uit het mbo als in het ho, onder de naam 'De Groene Kenniscoöperatie' hun krachten gebundeld om het onderwijs te innoveren. Werkloosheid onder afgestudeerden in het hao is laag: ruim 1 procent. Betaalde banen worden echter steeds minder binnen de agrarische sector gevonden. Afgestudeerden in het groene onderwijs verdienen over het algemeen minder dan die van het overige onderwijs.

Kwaliteit geaccrediteerde opleidingen. In het verslagjaar werden 450 opleidingen geaccrediteerd (voltijd, deeltijd en duale varianten apart geteld). Een zeer gering aantal opleidingen werd accreditatie onthouden. Analyse van de VBI-rapporten levert in het algemeen veel informatie over de aspecten (facetten) van de kwaliteit van een bepaalde opleiding, maar gesommeerd naar alle geaccrediteerde opleidingen biedt die informatie een weinig gevarieerd beeld. Dat komt omdat er per facet ook minder variatie in de oordelen (onvoldoende, voldoende, goed, excellent) is dan vroeger. Het accreditatiestelsel kent een andere systematiek dan het visitatiestelsel en dit leidt tot minder variatie: bijna driekwart van de oordelen in de door de inspectie geanalyseerde rapporten valt in de categorie 'voldoende', een kwart in de categorie 'goed'. Gegeven deze positieve waardering, zijn het nog wel steeds dezelfde facetten als voorheen die de laagste waardering krijgen. Het betreft de facetten 'beoordeling en toetsing', 'interne kwaliteitszorg' en 'rendement'. De facetten 'afstemming tussen vormgeving en inhoud', en 'bachelor-masterniveau' werden het meest positief beoordeeld.

Goed bestuur kan beter

Intern toezicht behoeft verbetering

14.1 INLEIDING

Na een beschrijving van vooral de kwantitatieve ontwikkelingen in het hoger onderwijs worden aan de hand van enkele thema's de inhoudelijke ontwikkelingen geschetst. Het betreft de informatie die de inspectie heeft verzameld over aspecten van 'goed bestuur', de stand van zaken met betrekking tot twee recente stelselwijzigingen (accreditatie en bachelor-masterstructuur) en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs in relatie tot kwaliteit en selectie. Verder wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen in de groene sector en de kwaliteit van opleidingen zoals die naar voren komt uit de accreditatierapporten. Ten slotte wijst de inspectie in een nabeschouwing op een aantal zaken die in de nabije toekomst de aandacht verdienen, zoals goed bestuur en profilering in het hoger onderwijs.

14.2 ONTWIKKELINGEN IN HET HOGER ONDERWIJS

Aantal aanbieders. Er zijn in Nederland 23 instellingen die universitaire opleidingen aanbieden en 117 instellingen die opleidingen aanbieden in het hoger beroepsonderwijs. Iets minder dan de helft van deze 140 aanbieders is een bekostigde onderwijsinstelling (zie tabel 14.2a). De overige instellingen zijn zogeheten aangewezen instellingen. Zij ontvangen geen overheidsbekostiging voor de opleidingen die zij aanbieden maar mogen wel erkende diploma's uitreiken. In het aantal aanbieders van opleidingen in het hoger onderwijs is afgelopen tijd weinig veranderd.

Samenwerkingsrelaties. In toenemende mate verbinden instellingen zich met elkaar en met andere partijen in uiteenlopende vormen van samenwerking. Er is een breed scala aan initiatieven. De drie technische universiteiten, TU Eindhoven, TU Delft en de Universiteit Twente (samen: 3TU) werken in toenemende mate samen en streven naar een gezamenlijke federatie. De Hanzehogeschool Groningen bundelt de krachten met het roc Alfacollege: met een speciaal lesprogramma wordt de overstap van het mbo naar het hbo makkelijker gemaakt. De Universiteit van Amsterdam en de Hogeschool van Amsterdam bevinden zich in een fusietraject, hebben afspraken over de onderlinge doorstroom en verwijzing van studenten en bieden een gezamenlijk oriëntatiejaar aan. Het Medisch Centrum van de Vrije Universiteit biedt een hbo-v-opleiding aan in samenwerking met Hogeschool INHOLLAND. INHOLLAND en de Universiteit van Nyenrode gingen een joint venture aan waarin zij gezamenlijk een driejarige bachelor in Business Administration aanbieden. Hogeschool Windesheim, de Vrije Universiteit en het VU Medisch Centrum vormen gezamenlijk een Vereniging voor christelijk hoger onderwijs, weten-

Tabel 14.2a
Aantal instellingen

Status	Wo	Hbo	Totaal
Bekostigd	13	54	67
Aangewezen	10	63	73
Totaal	23	117	140

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CROHO (2005)

schappelijk onderzoek en patiëntenzorg. Dankzij het samenwerkingsverband van de Christelijke Hogeschool Windesheim met de LOI Hogeschool kunnen studenten via flexibel afstandsonderwijs onder andere de lerarenopleiding Aardrijkskunde volgen.

Toenemende diversiteit van het aanbod. Als onderdeel van het traject 'Ruim baan voor talent' kregen met ingang van studiejaar 2005/2006 tien hogescholen en universiteiten de ruimte om in een aantal van hun opleidingen te experimenteren met selectie van studenten of hogere collegegelden. In studiejaar 2006/2007 start een nieuwe ronde experimenten gericht op de ontwikkeling van honours programma's. Deze programma's stellen hogere eisen aan studenten; studenten met meer dan gemiddelde capaciteiten worden zo geprikkeld ook meer dan gemiddelde prestaties te leveren. Op deze manier beoogt de overheid een grotere differentiatie en profilering in het hoger onderwijs te stimuleren. Eind 2006 worden de eerste experimenten geëvalueerd en zal blijken wat de ervaringen van studenten zijn. Selectie kan op gespannen voet staan met de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en is daarom onderwerp van aandacht in de paragraaf van dit hoofdstuk die gewijd is aan toegankelijkheid.

Stijgende deelname hoger onderwijs. In het kader van het Lissabon-beleid streeft Nederland naar een deelnamestijging in het hoger onderwijs. In 2010 zou 47 procent van de jongeren tot en met 26 jaar hoger onderwijs moeten volgen (Onderwijsbegroting: OCW, 2005h). In 2000 bedroeg dat percentage 38; in 2003 was het gestegen naar 42. Vraag is nu of de toename zich zodanig voortzet dat de doelstelling wordt gehaald. Men dient daarbij goed voor ogen te houden dat deelname aan het hoger onderwijs in percentages van jongeren uit een bepaalde leeftijdsgroep niet gelijk staat aan percentages afgestudeerden met een ho-diploma. Dat wordt in de discussie nogal eens door elkaar gehaald. Men mag wel verwachten dat stijging van de deelname zich vertaalt in een stijgend aandeel hoger opgeleiden in de beroepsbevolking.

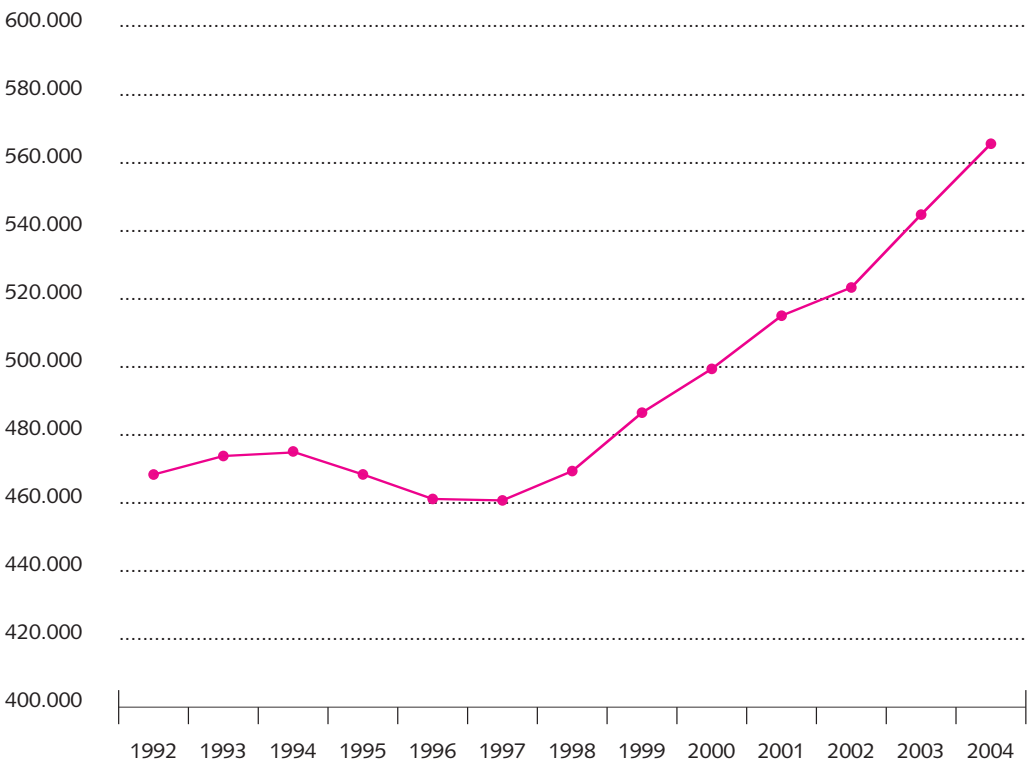
In 2003 had een kwart van de Nederlandse beroepsbevolking een opleiding op het niveau van het hoger onderwijs (OECD, 2005a, tabel A1.1a). Ter vergelijking: in 1996 ging het nog om iets

Tabel 14.2b
Aantal opleidingen hoger onderwijs

Soort opleiding	Aantal bacheloropleidingen	Aantal masteropleidingen
Wo bekostigd	423	835
Wo aangewezen	17	46
Hbo bekostigd	1.062	67
Hbo aangewezen	547	–
Totaal	2.049	948

Bron: Inspectie van het Onderwijs/CROHO (2005)

Grafiek 14.2a
Aantal ingeschreven studenten per jaar (hbo en wo samen)



Bron: Eén cijfer ho Inspectie van het Onderwijs (2005)

meer dan 20 procent (Traag, 2005). De situatie in Nederland is daarmee vergelijkbaar met die in de ons omringende landen. In veel landen, waaronder België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, is het aanbod van kort hbo-opleidingen (van twee jaar) aanzienlijk groter dan bij ons. Rekenen we in de cijfers van de ons omringende landen deze korte opleidingen niet mee, zodat een beter vergelijkbare situatie ontstaat, dan bevindt Nederland zich in de bovenste regionen wat het opleidingsniveau van de beroepsbevolking betreft.

Het streven naar grotere aantallen deelnemers in het hoger onderwijs dient gepaard te gaan met aandacht voor handhaving van de kwaliteit en voor het voorkomen van uitval in het ho.

Aantal opleidingen stabiel. Tellen we opleidingsvormen als voltijd, deeltijd en duaal niet apart mee dan bieden alle instellingen samen bijna 3.000 opleidingen aan. Dat is ongeveer evenveel als vorig jaar. Tabel 14.2b laat zien hoe de opleidingen verdeeld zijn.

Verschil met vorig verslagjaar is dat er aan het begin van studiejaar 2005/2006 inmiddels 67 hbo-masteropleidingen zijn geregistreerd. In het weten schappelijk onderwijs zijn er 25 masters meer dan vorig jaar. Vorig verslagjaar was de toename nog ongeveer 600. Er zijn nog enkele honderden opleidingen in afbouw. Deze zijn voor nieuwe studenten inmiddels omgezet in bachelor- en masteropleidingen. Opleidingen in afbouw nemen geen nieuwe studenten meer aan.

Aantal studenten stijgt gestaag. In studiejaar 2004/2005 bedroeg het aantal ingeschreven studenten in het bekostigd onderwijs bijna 566.000. Dat is een stijging van 4 procent ten opzichte van 2003/2004, toen er zo'n 544.000 studenten waren. Zie grafiek 14.2a voor de ontwikkeling in het aantal studenten vanaf 1992. Helaas zijn over het aantal studenten in het aangewezen onderwijs geen landelijke gegevens beschikbaar. Bovenstaande gegevens betreffen dus uitsluitend het bekostigd onderwijs.

De grafiek toont vanaf 1997 een gestage groei van het aantal ingeschreven studenten. Gemiddeld is de groei iets meer dan 3 procent per jaar.
Het aantal ingeschreven studenten in het hbo bedroeg krap 350.000 in het studiejaar 2004/2005. Dat is 3 procent meer dan in 2003/2004. Binnen deze groep is het aandeel van studenten afkomstig uit het mbo gestegen van 21 procent in 2000 naar 26 procent in 2005 (HBO-raad, 2005). Vanwege de omvang van de sector economisch onderwijs is de stijging van 4 procent in deze sector verantwoordelijk voor de helft van de totale stijging van het aantal inschrijvingen. Over de afgelopen vier jaar zit de groei daarnaast ook in het pedagogisch onderwijs (zie grafiek 14.2b). Om ook op de langere termijn voldoende leraren te hebben moet die groei echter nog verder toenemen.

Het aantal ingeschreven studenten in het wetenschappelijk onderwijs bedroeg ruim 216.000 in studiejaar 2004/2005. Dat is 5,5 procent meer dan in het jaar daarvoor, toen er zo'n 205.000 studenten waren. Grafiek 14.2c geeft aan dat de stijgende trends in de instroom in de verschillende sectoren zich doorzetten. Vooral de stijging van de opleidingen in de sector gedrag en maatschappij is fors.

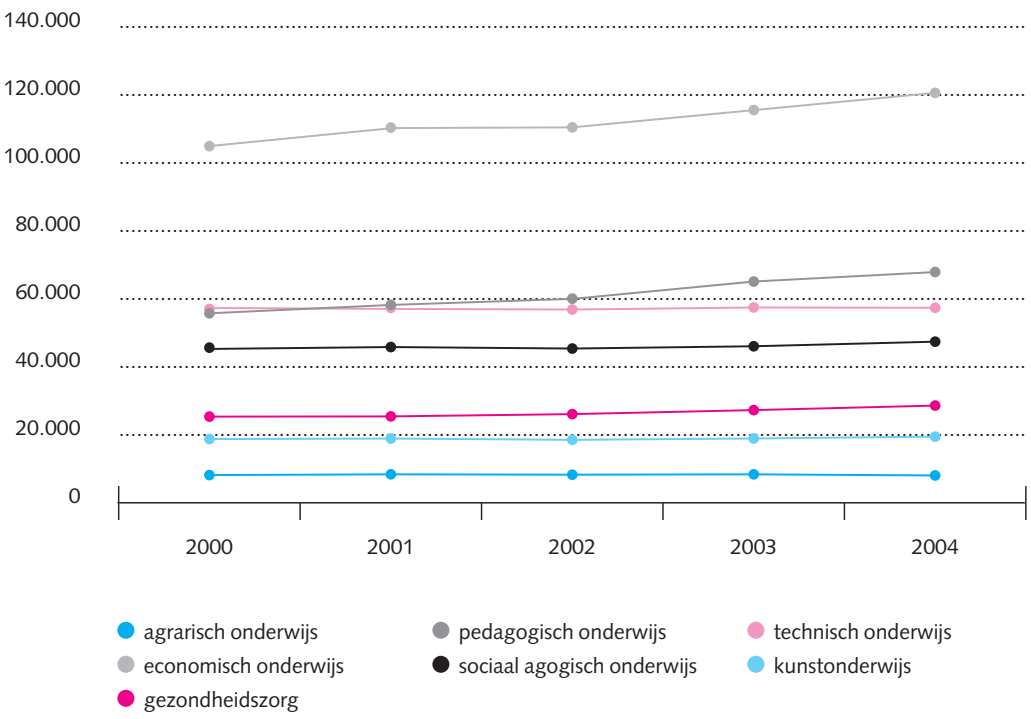
Herkomst studenten die instromen in het wo.
Ruim 80 procent van de studenten die aan een wo-bacheloropleiding beginnen heeft een vwo-diploma, 7 procent een hbo-propedeuse en 12 procent heeft een andere achtergrond. Het aantal ingeschreven studenten in het wetenschappelijk onderwijs met een hbo-einddiploma stijgt nog steeds. De stijging van 5,7 procent van dit jaar is wel geringer dan afgelopen jaren, toen deze 10 procent was.

Deeltijdstudenten. De verwachting in het hoger onderwijs was dat het aantal deeltijdstudenten zou toenemen. Grafiek 14.2d toont de ontwikkeling van het aantal deeltijdstudenten in het hbo en het wo gedurende de laatste vijf jaar.

Het aantal deeltijdstudenten is in beide sectoren sinds 2001 vrij stabiel, na een stevige groei in de periode 1995-2000. De groei in de deelnamecijfers van de deeltijd- en duale opleidingen samen blijft echter achter bij de groei in de voltijdopleidingen. In 2004/2005 is zelfs sprake van een lichte daling terwijl het aantal studenten in de voltijdopleidingen juist met 5 procent is gestegen. Het aandeel van duale studenten en deeltijdstudenten (op het totaal aantal studenten) nam het afgelopen jaar daardoor af van 17,5 procent naar 16,5 procent. Dit terwijl de deeltijd- en de duale varianten wel als belangrijk potentieel worden gezien voor de groei van de deelname aan het hoger onderwijs.

Grafiek 14.2b

Aantal ingeschreven studenten per jaar (hbo en wo samen)



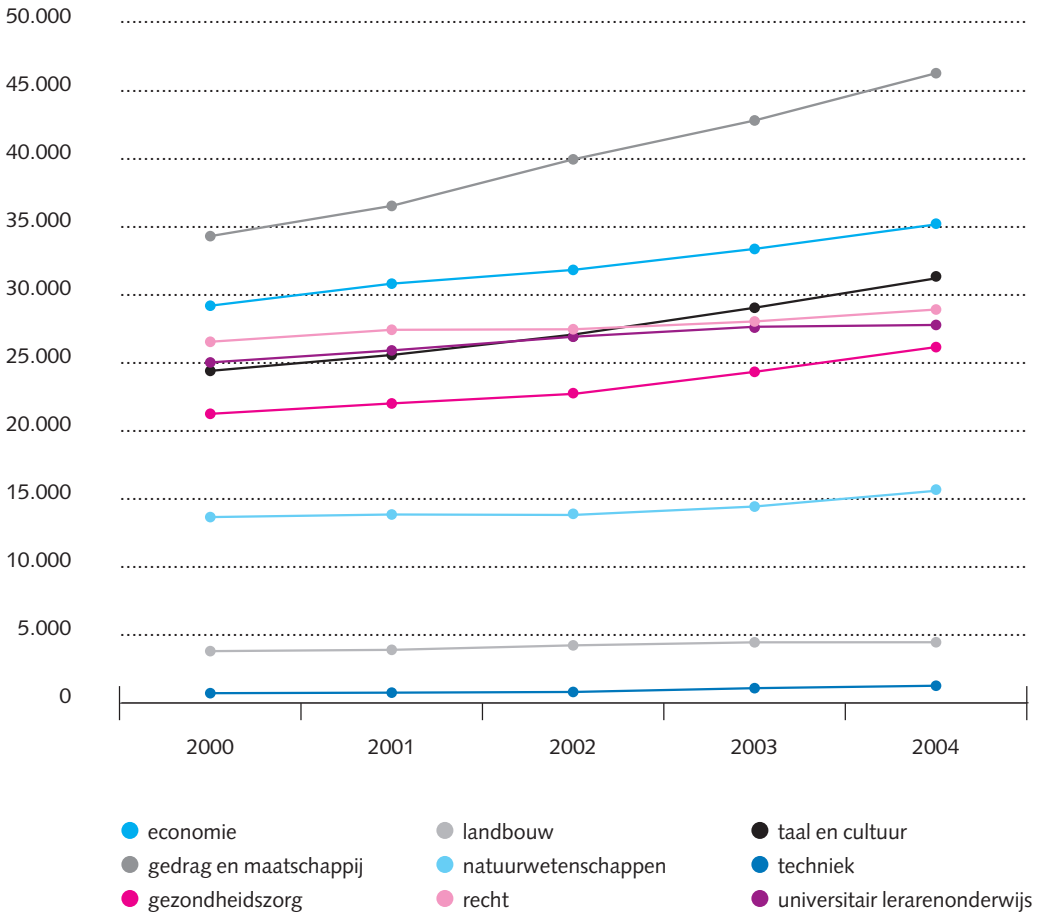
Bron: Eén cijfer ho Inspectie van het Onderwijs (2005)

Weinig buitenlandse studenten in Nederland. In 2004 was nog geen 4 procent van de studenten in het hoger onderwijs afkomstig uit het buitenland (OECD, 2005a, tabel C3). Dat is weinig in vergelijking met de ons omringende landen, waar dit percentage twee à drie maal zo hoog is. Dit ondanks het feit dat in ons land relatief veel programma's in het Engels worden verzorgd, wat voor buitenlandse studenten een belangrijk pluspunt is. Volgens het ministerie van OCW (OCW, 2004d) ligt een combinatie van factoren ten grondslag aan de relatief geringe belangstelling van buitenlandse studenten voor het Nederlandse hoger onderwijs. De internationaliseringbrief noemt onder meer het gebrek aan herkenbaar toponderwijs en de geringe naamsbekendheid van Nederland als oorzaken.

Nederlandse studenten in het buitenland. Ook het percentage Nederlandse studenten dat in het buitenland studeert, is relatief laag vergeleken met de ons omringende landen: 2,5 procent van de Nederlandse studenten versus meer dan 5 procent van de studenten in België, Duitsland en het Verenigd

Grafiek 14.2c

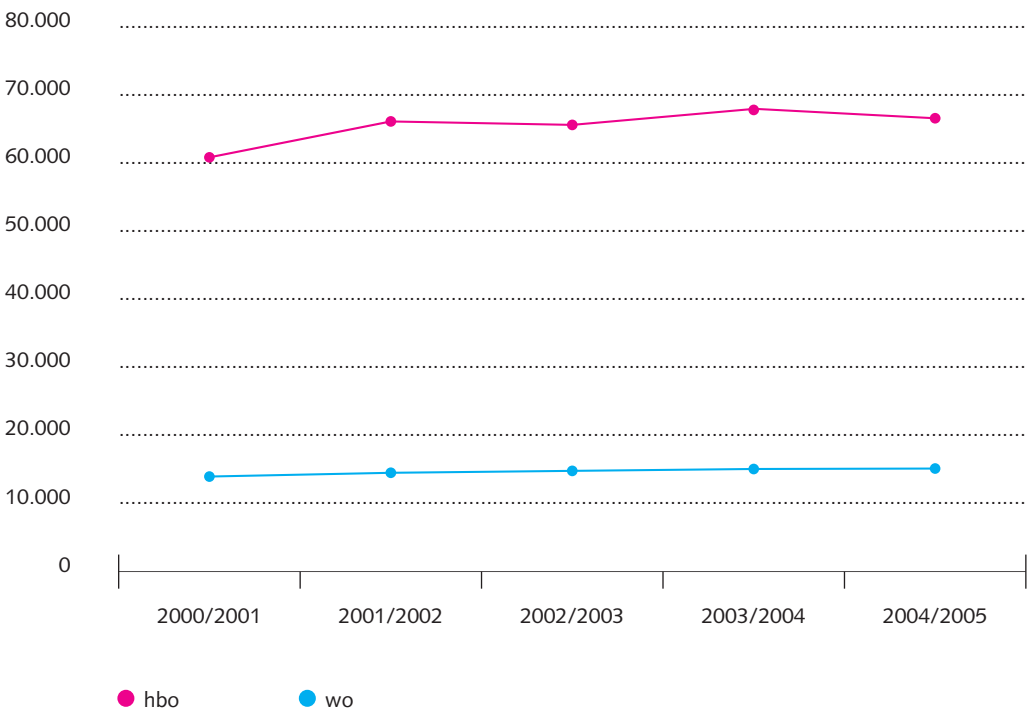
Aantal inschrijvingen wo in de periode 2000-2004



Bron: Eén cijfer ho Inspectie van het Onderwijs (2005)

Grafiek 14.2d

Ontwikkeling aantal deeltijdstudenten in hbo en wo 2000-2005



Bron: Eén cijfer ho Inspectie van het Onderwijs (2005)

Koninkrijk (OECD, 2005a, tabel C3.1). Volgens onderzoek van het ISO en de BaMa-monitor is dit te wijten aan gebrekkige kennis over de mogelijkheden. De overheid wil studeren in het buitenland stimuleren door de mogelijkheden voor Nederlandse studenten te verruimen om een groot deel van de opleiding, of zelfs de gehele opleiding, in het buitenland te volgen. Vanaf september 2007 kunnen studenten zich rechtstreeks inschrijven bij een buitenlandse instelling in een aantal Europese landen en toch studiefinanciering uit Nederland ontvangen, aldus is voorgesteld aan de Tweede Kamer.

Groei deelname bètatechniek valt tegen.

De opleidingen in de natuurwetenschappen en de techniek vertonen een stijging van het aantal ingeschreven studenten van zo'n 3,5 procent in studiejaar 2004/2005 (Bron: Eén cijfer ho). Dat is weliswaar een hoopvol teken na een lange periode van stagnatie, maar de groei ligt nog wel onder de groei van 5,5 procent voor het gehele ho. Er zijn wel verschillen in groei te zien tussen verschillende instellingen.

14.3 THEMA'S

Achtereenvolgens komen de volgende thema's aan de orde: goed bestuur, accreditatie, de bachelor-masterstructuur, toegankelijkheid en het hoger agrarisch onderwijs.

14.3.1 *Goed bestuur, intern toezicht en extern toezicht*

Beleidsnotitie Governance. In juli 2005 informeerde de minister de Tweede Kamer via de beleidsnotitie Governance over de beleidsvoornemens van het Kabinet op het gebied van goed bestuur en toezicht in het onderwijs. De beleidsnotitie richt zich op drie samenhangende beleidslijnen: het stimuleren van goed bestuur van de instellingen, het bevorderen van adequaat intern – dat is, door de instellingen zelf georganiseerd – toezicht waarbij ook externe horizontale verantwoording hoort en daarop aansluitend extern toezicht. Het extern toezicht spitst zich voor het hoger onderwijs toe op onderwijskwaliteit (de verantwoordelijkheid van de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO)), op rechtmatigheid en op de werking van het interne toezicht. Afgezien van het toezicht op de kwaliteit, bestaat extern toezicht uit een combinatie van activiteiten van de Auditdienst van het ministerie, de Inspectie van het Onderwijs en het beleidsdepartement zelf. De huidige situatie ontwikkelt zich daarbij idealiter tot een situatie van op goede ervaringen gebaseerd vertrouwen van de overheid in de kwaliteit van bestuur van de instellingen en in het intern toezicht, de zogenoemde lerende aanpak.

Dynamisch en lerend stelsel. Het Kabinet streeft naar een dynamisch, lerend onderwijsstelsel met een heldere afbakening van taken en verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen, en een duidelijke functiescheiding tussen bestuur en intern toezicht van de onderwijsinstelling. Onderwijsinstellingen moeten onderwijsprofessionals uitdagen en de betrokkenheid van leerlingen/studenten, ouders en andere belanghebbenden bij het onderwijs vergroten door een betere interne en externe verantwoording. Het externe toezicht op het stelsel moet selectief, sober, samenhangend en sluitend zijn. Zowel het einddoel als het middel om dat doel te bereiken is te typeren als een lerend systeem waarin fouten niet op voorhand worden uitgesloten, daar kan men juist van leren. De kern van de lerende aanpak ligt in het vinden van een juiste verhouding tussen de horizontale verantwoording van de instelling, het verticale toezicht van de inspectie en de Auditdienst en de activiteiten van de NVAO. Tegen deze achtergrond worden onderstaand kritische conclusies van enkele onderzoeken van de inspectie in het hoger onderwijs gepresenteerd. Deze recente toezichtactiviteiten zijn relevant in verband met het streven naar op vertrouwen gebaseerd extern toezicht. De voorbeelden bestrijken een groot deel van de thema's die in de beleidsnotitie aan de orde komen en laten zien dat elke keer dat onderzoek gedaan wordt naar de gang van zaken, de uitkomst was dat goed bestuur nog onvoldoende op orde was.

Onvoldoende sturing en haperend intern toezicht: getuigschriften. De samenleving moet er op kunnen vertrouwen dat getuigschriften staan voor hetgeen zij pretenderen waard te zijn. De overheid heeft in de WHW daarom diverse voorwaarden opgenomen voor de afgifte van getuigschriften in het hoger onderwijs. De inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2005a) heeft onderzoek gedaan naar de naleving van de regelgeving bij zestien instellingen, waarvan een aantal relatief veel vrijstellin-

gen kende. Uit dat onderzoek bleek dat instellingen zich zeker niet altijd houden aan de wettelijke bepalingen. Soms gebeurt dat uit onwetendheid, soms welbewust. Soms worden vormen van niet-naleving expliciet geformaliseerd in onderwijs- en examenregelingen, bijvoorbeeld omdat de geldende bepalingen als een aantasting van de eigen bevoegdheden worden gezien. Ook de regelgeving zelf blijkt soms incoherent en onvoldoende effectief. Zelfs bij naleving ervan zou ze onvoldoende waarborgen bieden. Zo kunnen combinaties van vrijstellingsroutes tot snelle studieroutes leiden, bijvoorbeeld als iemand op basis van vrijstellingen een hbo-propedeusediploma verkrijgt en daarmee aan een wo-opleiding begint. Het onderzoek bij de opleidingen wijst verder uit dat de wijze waarop beslissingen werden genomen die tot uitreiking van een getuigschrift leidden, vaak onvoldoende transparant is. De informatie die inzicht geeft in de totstandkoming van een getuigschrift wordt door de instellingen die deelnamen aan het onderzoek niet systematisch geregistreerd. Vaak is niet duidelijk wie de beoordeling van (onderdelen van) het examen heeft verricht en op grond van welke bevoegdheden. Dat geldt in het bijzonder voor het verlenen van vrijstellingen. Bij de onderzochte instellingen worden belangrijke processen zoals de afgifte van getuigschriften en het verlenen van vrijstellingen niet goed aangestuurd, en functioneert het intern toezicht daarop nog onvoldoende. De inspectie heeft diverse aanwijzingen gekregen dat de naleving van wet- en regelgeving rond vrijstellingen een risico kan vormen voor het maatschappelijk vertrouwen in de waarde van getuigschriften.

Gebrekkige verantwoordingsinformatie: convenant lerarenopleidingen. In juni 2001 sloot de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een convenant met de hogescholen die op dat moment het aanbod van de lerarenopleidingen vo en bve verzorgden. Aanleiding was de zorgelijke bedrijfseconomische situatie van de lerarenopleidingen. De hogescholen verplichtten zich de bedrijfseconomische situatie te verbeteren en het opleidingenaanbod tot in ieder geval 1 januari 2005 in stand te houden. Daarnaast zegden de instellingen toe de activiteiten gericht op innovatie van het onderwijsaanbod en vergroting van de instroom bij lerarenopleidingen vo/bve voort te zetten. Tussentijds onderzoek van de inspectie en de Audit dienst van OCW (2005) wees uit dat de plannings- en verantwoordingsinformatie van de betreffende hogescholen gebrekkig was. Deze bevinding onderstreept het belang dat de beleidsnotitie Governance hecht aan verbetering van de externe verantwoordingsinformatie van onderwijsinstellingen.

Onvoldoende samenwerking: convenant scholing onbevoegde leraren G4+. De inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2005c) onderzocht ook de uitvoering van het convenant dat de minister van OCW sloot met de wethouders en de schoolbesturen vo van de vier grote steden en Almere. Doel van het convenant is om in 2004 en 2005 ten minste 370 aangestelde zij-instromers en andere onbevoegd aangestelde leraren hun bevoegdheid te laten behalen door middel van scholing, en de scholing en begeleiding structureel in te bedden in het beleid van de scholen voor vo. De inspectie stelt na onderzoek vast dat een jaar na totstandkoming van het convenant nog onvoldoende voortgang is geboekt in het tot stand komen van samenwerking. De schoolbesturen en de betrokken gemeenten zijn niet in staat gebleken om met elkaar tot goede afspraken te komen. Deels heeft dit te maken met het gebrekkige karakter van de convenantafspraken zelf, maar de belangrijkste reden is dat de betrokkenen er gewoonweg niet in slagen de eigen situa-

tie en belangen ondergeschikt te maken aan het gemeenschappelijke doel. Het vertrouwen in de vermogens van partijen om samen tot resultaten te komen bleek in dit geval nog onvoldoende gegrond. Dit voorbeeld onderstreept het belang van een leer- en ontwikkelingsproces. Dat is nodig om te groeien naar een situatie van gefundeerd vertrouwen in de verantwoordelijkheid van instellingen, in dit voorbeeld in het bijzonder waar het de samenwerking met elkaar en met anderen betreft. Uit het onderzoek bleek verder dat het van belang is goede afspraken te maken, bijvoorbeeld over de regievoering.

Externe druk als aanvulling op intern toezicht. Naar aanleiding van signalen van studenten en docenten die doordrongen tot de landelijke media deden de Auditdienst van OCW en de inspectie onderzoek (Inspectie van het Onderwijs & Auditdienst OCW, 2005) naar klachten en verbetermaatregelen van Hogeschool INHOLLAND. De raad van toezicht van de hogeschool, zo bleek uit het onderzoek, maakte bewuste risicoafwegingen aan de vooravond van de invoering van grootscheepse organisatorische en onderwijskundige veranderingen. Problemen ontstonden, ondanks actief intern toezicht, met name door de kloof tussen de hoge ambities van het college van bestuur en de praktische mogelijkheden op de werkvloer om aan die ambities uitvoering te geven. Specifiek onderzoek van de samenwerkende toezichthouders heeft laten zien waar de problemen lagen en heeft een oordeel opgeleverd over de verbeterinspanningen van de hogeschool. Het onderzoek en de bestuurlijke interventie van de staatssecretaris hebben een sterke stimulans gegeven aan de verbetermaatregelen die de instelling reeds had ingezet.

Minderheid raden van toezicht rekent toezicht op naleving tot kerntaak. Uit onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2005g) blijkt dat de feitelijke rol van de raden van toezicht (die overigens op dit moment alleen voor de bekostigde openbare universiteiten zijn voorgeschreven) in het hoger onderwijs onvoldoende waarborgen biedt voor goed intern toezicht. Aansluiting van het externe toezicht bij het interne toezicht op basis van informatie die de interne toezichthouders verstrekken is daardoor nog niet of nauwelijks mogelijk. In haar rapport constateert de inspectie dat eenduidigheid in waarborgen voor de kwaliteit, continuïteit en functioneren van het interne toezicht ontbreekt. Over de eigen taakopvatting wordt uiteenlopend gedacht. Opvallend daarbij is dat de meerderheid van de raden van toezicht het geen kerntaak vindt om intern toezicht te houden op de naleving van regelgeving door de onderwijsinstelling. De inspectie doet in haar rapport dan ook voorstellen om goed bestuur in het hoger onderwijs te stimuleren door het interne toezicht goede instrumenten in handen te geven en verantwoordelijkheden te verhelderen. Zeker is dat zowel de afbakening als de invulling van de taken en verantwoordelijkheden zich nog moet uitkristalliseren. Het voorstel voor de nieuwe Wet op het hoger onderwijs: de WHOO, beoogt een waarborg te bieden voor kwaliteit, functioneren en continuïteit van raden van toezicht.

Aangewezen onderwijs. Tot nu toe betroffen de voorbeelden het bekostigd onderwijs. De beleidsnotitie Governance strekt zich nog niet uit tot het aangewezen onderwijs. Op termijn zal dit gedachtegoed echter ook op het aangewezen onderwijs van toepassing moeten worden. Onderzoek van de inspectie (Inspectie van het Onderwijs, 2005g) wijst uit dat goed bestuur en intern toezicht ook in het aangewezen onderwijs zeker een impuls kunnen

gebruiken. Zo blijkt ook uit onderzoek van de inspectie gebleken dat een aantal aanbieders van aangewezen instellingen potentiële buitenlandse studenten misleidende informatie verstrekt. Inmiddels heeft één instelling, na externe interventie, ingrijpende maatregelen genomen, waaronder het niet voordragen voor accreditatie van enkele opleidingen. Verder stelde de inspectie in haar onderzoek vast dat op diverse punten gehandeld werd in strijd met de wet. Het betreft onderwerpen als vooropleidingseisen, de vormgeving van de opleiding en het onderwijs- en examenreglement. De wisselwerking tussen goed bestuur, intern toezicht, externe verantwoording en extern toezicht verdient dus ook in het aangewezen onderwijs extra aandacht.

Vertrouwen moet verdiend worden. Onderwijsinstellingen dragen zelf de volle verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs en voor de kwaliteit van hun eigen handelen. Het is de taak van de overheid om duidelijke regels te stellen en de randvoorwaarden te scheppen voor een goed functionerend systeem van bestuur en intern toezicht. Uit voorgaande voorbeelden blijkt dat aan de voorwaarden voor op vertrouwen gebaseerd toezicht in het hoger onderwijs nog niet is voldaan.

14.3.2 *Accreditatie*

Nederland heeft voortvarend gehoor gegeven aan het Europese streven de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs een extra impuls te geven. Dat streven werd voor het eerst geformuleerd in de Bologna-verklaring (1999). Sindsdien is kwaliteitszorg een vast en belangrijk punt op de agenda van de Europese ministers van onderwijs. Met de invoering van accreditatie in 2002 is in het hoger onderwijs in Nederland een accreditatiestelsel opgebouwd dat nu volop in werking is. Het accreditatieproces blijkt een andere systematiek te hebben dan het visitatiestelsel: het is niet zo dat het slechts een 'kop' op het oude stelsel is. Dat was de verwachting bij universiteiten. Instellingen moeten bijvoorbeeld zelf het initiatief nemen voor accreditatie of voor goedkeuring van een nieuwe opleiding. Zij moeten een VBI kiezen en zij moeten leren omgaan met een nieuw waarderingskader. Wat dat in de praktijk betekent, bleek uit de gesprekken die de inspectie voerde met vertegenwoordigers van universiteiten en hogescholen. De belangrijkste bevindingen worden hieronder toegelicht. De inspectie stelt nu al vast dat accreditatie een impuls heeft gevormd voor de kwaliteitszorg. De inspectie constateerde echter tegelijkertijd dat het nieuwe stelsel ook enige minder positieve effecten met zich meebracht.

Praktijkervaringen van instellingen. De meeste hogescholen en universiteiten zien het accreditatieproces als een impuls voor de kwaliteitszorg. De mate waarin accreditatie meer inspanning kost, is afhankelijk van het type onderwijs en van de sector. Zo betekende accreditatie voor kunstopleidingen in het hbo de 'wake-up call': daar hield men zich nog weinig bezig met kwaliteitszorg, aldus een van de gesprekspartners. Dat geldt in nog sterkere mate voor het aangewezen onderwijs. Slechts een beperkt aantal instellingen daar had ervaring opgedaan met externe kwaliteitszorg. Enkele instellingen, vooral de grotere, hadden de interne kwaliteitszorg goed op orde; zij moesten dat in het nieuwe stelsel alleen nog aan de buitenwereld duidelijk maken. Voor andere aangewezen instellingen betekent het dat zij een kwaliteitszorgsysteem snel van de grond moeten krijgen. De intensivering van de kwaliteitszorg houdt in dat er nu een groter beroep gedaan wordt op de interne samenwerking: er zijn meer mensen bij betrokken. De voorbereiding op accreditatie vergt meer tijd

en er moet meer bewijsmateriaal aangeleverd worden om de kwaliteit van opleidingen aan te tonen dan vroeger. Dat dwingt opleidingen en hun medewerkers tot een goede administratie van documenten en van feitelijke gegevens en het scherpt het kwaliteitsbewustzijn aan. Enkele gesprekspartners verwachtten dat de extra inspanning eenmalig zal zijn: men weet nu 'hoe het spel gespeeld wordt'. Men houdt de zaken op orde voor de volgende ronde. Een instelling sprak het voornemen uit doorlopend accreditatiewaardig te willen zijn.

Basiskwaliteit versus profilering. De beoogde transparantie van het nieuwe stelsel wordt volgens instellingen maar ten dele bereikt. Accreditatie leidt weliswaar tot duidelijkheid over de basiskwaliteit van opleidingen, maar van differentiatie is volgens hen geen sprake. Het keurmerk op zich is transparant; het geeft aan dat de opleiding aan basiskwaliteit voldoet. Geaccrediteerd zijn zegt echter niets over de zwakke of sterke punten van een opleiding (deze staan wel in de VBI-rapporten beschreven). Het keurmerk op zich biedt geen mogelijkheid tot profilering, het zegt alleen iets over basiskwaliteit. Voor het aangewezen onderwijs ligt dat anders. Hier ziet men het keurmerk als een bewijs van erkenning. Het is niet voor niets dat aangewezen opleidingen het keurmerk steeds meer gebruiken in hun publicitaire activiteiten. Er zijn ook opleidingen die zich nog niet druk maken over profilering: men wil eerst aan het systeem wennen en richt zich op het voldoen aan de basiskwaliteit. De eerste prioriteit is het behalen van het keurmerk en dat blijkt in nagenoeg alle gevallen te lukken.

Verbeterfunctie verschuift naar voren. De meeste instellingen vinden dat de verbeterfunctie van de externe kwaliteitszorg in het gedrang komt; het gaat bij de accreditatie vooral om verantwoording. Voorheen kreeg een opleiding bij een negatief oordeel twee jaar de tijd om te verbeteren, nu is het ja of nee. Hoewel er formeel een herstelperiode mogelijk is, zou een negatief oordeel eigenlijk het einde van de opleiding betekenen.

De staatssecretaris heeft inmiddels enkele maatregelen aangekondigd om knelpunten in het accreditatiestelsel op te heffen; daarbij wordt ook de mogelijkheid tot verbetering na een negatief oordeel van de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) verruimd. Wat dat concreet gaat betekenen is nog onduidelijk.

Hoewel instellingen zich bezorgd maakten over de verbeterfunctie in het nieuwe stelsel, bleek het probleem zich in de praktijk meestal op te lossen en te leiden tot een verschuiving van de verbeterfunctie naar voren in het accreditatieproces. Wanneer instellingen ruim de tijd hebben om zich te laten accrediteren, zorgen zij ervoor dat hun zwakke punten verbeterd zijn alvorens het accreditatieproces begint.

Taakverdeling VBI en NVAO. Uit gesprekken met instellingen en de reacties in het veld komen enkele punten naar voren die serieuze aandacht verdienen wil het nieuwe stelsel effectief functioneren. Instellingen hebben te maken met een VBI die de kwaliteit van de opleiding beoordeelt en vervolgens met de accreditatieorganisatie die een dubbele taak heeft: nagaan of de VBI haar werk goed gedaan heeft en of de kwaliteit van de opleiding aan de maat is. Die laatste taak vertoont overlap met het werk van de VBI. Daardoor ervaren de opleidingen enige onduidelijkheid in de besluitvorming, zo bleek uit onderzoek van de inspectie: wanneer neemt de NVAO het oordeel van de VBI onverkort over en wanneer acht zij de oordelen niet overtuigend? Hoewel de VBI's aan strenge eisen moeten voldoen en de NVAO nagaat of dat het geval is, heeft de opleiding geen garan-

tie dat het oordeel van de VBI's wordt overgenomen, ook al voldoet het rapport aan de eisen. Dat past binnen het accreditatiestelsel zoals dat in Nederland is vormgegeven. Nederland kent als enige ter wereld deze taakverdeling tussen een accreditatieorganisatie en beoordelende instanties; gebruikelijk is dat de onafhankelijke organisatie zelf verantwoordelijk is voor de rapporten.

Ruimte in de beoordelingskaders. Opleidingen worden beoordeeld aan de hand van het NVAO-kader, dat door de VBI's nader wordt ingevuld. De kaders geven ruimte voor het eigen kwaliteitsbeeld van de instelling, aldus de NVAO. De inspectie heeft onderzocht welke ruimte de kaders bieden en hoe daar door VBI's, opleidingen en de NVAO mee wordt omgegaan. Ook is onderzocht in hoeverre accreditatie zich blijft beperken tot basiskwaliteit. De ruimte kan immers ook gebruikt worden voor een eigen invulling. In de praktijk blijkt dat opleidingen deze ruimte in de kaders ook werkelijk ervaren. Zij kunnen hun eigen kwaliteitsbeeld daarin neerzetten en het kader biedt ook genoeg ruimte om verschillende didactische concepten onder te brengen. Daarbij moet wel aangetekend worden dat de universitaire opleidingen die aan het onderzoek deelnamen het kader vaak als een keurslijf hebben ervaren. Zij weten dit aan de manier waarop hun VBI, Quality Assurance Netherlands Universities (QANU), ermee omging.

De ruimte die de kaders bieden voor eigen invulling en eigen interpretatie vormt ook een risico voor de betrouwbaarheid van de eindbeoordeling. Uit het inspectieonderzoek bleek dat panelleden soms zoveel eigen kleur aan hun beoordeling gaven, dat verschillende panels bij gelijksoortige opleidingen tot een ander oordeel kwamen. Ook tussen de VBI's zijn verschillen geconstateerd; zij hebben hun eigen invulling van het kader en ook van de beslisregels. Dit leidt ertoe dat oordelen anders kunnen uitvallen al naar gelang de VBI die men kiest. Deze gang van zaken is inherent aan het stelsel: uitgangspunt was dat opleidingen omwille van de pluriformiteit kunnen kiezen uit verschillende VBI's. Niettemin blijft het belangrijk dat een oordeel over basiskwaliteit wel tot een eenduidige conclusie moet leiden. Opleidingen maken zich overigens niet erg druk om deze verschillen in beoordeling, als zij maar het keurmerk krijgen.

Kosten van accreditatie. Naar aanleiding van de klachten over de hoge kosten van accreditatie heeft de inspectie, op verzoek van de staatssecretaris, onderzoek verricht naar de directe en indirecte kosten van het nieuwe stelsel. De inspectie heeft de kosten van het accreditatiestelsel geraamd en kwam daarbij uit op zo'n tien miljoen euro per jaar voor hbo en wo samen. Het betreft de externe kosten van accreditatie voor het bekostigd onderwijs. Dat betekent een verdubbeling ten opzichte van de situatie in het oude visitatiestelsel. Het bedrag vormt 0,36 procent van de totale rijksbegroting voor het hoger onderwijs. Het omvat de kosten die de instellingen maken voor het werk van de externe organisaties, de NVAO en de VBI's, en de rijksbijdrage aan de NVAO. In het aangewezen onderwijs worden de extra kosten geschat op twee à drie miljoen euro. Ook de interne kosten die de instellingen maken, zijn toegenomen. Het is echter niet te achterhalen om welk bedrag het gaat, aangezien deze kosten intern niet apart begroot zijn.

Overleg tussen VBI's en NVAO leverde afgelopen jaren overigens in de praktijk afspraken over clustering van activiteiten op die tot kostenbesparing leiden.

Vier oorzaken van kostenstijging. De mate waarin de kosten zijn gestegen verschilt van instelling tot instelling en van opleiding tot opleiding. Deels hangt dit samen met de wijze waarop de instelling haar kwaliteitszorg inricht en de mate waarin haar 'informatiehuishouding' op orde is. De stijging van de kosten wordt grotendeels veroorzaakt door vier factoren.

1. VBI's moeten btw in rekening brengen voor hun beoordelingswerkzaamheden. Op jaarbasis komt dat voor de bekostigde opleidingen neer op een bedrag van 1 miljoen euro.
2. De toename van het aantal opleidingen door de introductie van de bachelor-masterstructuur leidt tot meerkosten. Dit speelt vooral in het wetenschappelijk onderwijs een rol. Het betekent meer werk voor de VBI. Ook is er een groter aantal opleidingen waarvoor universitaire instellingen het tarief voor de accreditatie aan de NVAO moeten betalen. Totaal gaat het om zo'n 0,5 miljoen euro.
3. De NVAO ontvangt een overheidsbijdrage van ongeveer 3,1 miljoen euro.
4. Het accreditatiekader stelt hogere eisen, in het bijzonder aan de bewijsvoering ten aanzien van gerealiseerde kwaliteit. De extra inspanning die dat vergt, wordt versterkt door de serieuze consequenties van een eventuele onthouding van de accreditatie. Het grote belang van een positieve accreditatie-uitspraak zet aan tot het reduceren van onzekerheid en het produceren van extra documenten en meer informatiemateriaal. De extra kosten worden geschat op 1 miljoen euro.

Meerkosten versus meerwaarde. De kosten van de externe kwaliteitszorg zijn al met al verdubbeld. Vraag is nu of de meerkosten worden gerechtvaardigd door toegenomen opbrengsten in de vorm van meerwaarde van het accreditatiestelsel ten opzichte van het visitatiestelsel. Dat vraagt men zich met name aan de universiteiten af. Er zijn concrete aanwijzingen dat accreditatie een soms forse impuls voor de externe kwaliteitszorg betekent als gevolg van de eisen die het accreditatieproces stelt en de manier waarop kwaliteit in het beoordelingskader geconcretiseerd is. Wanneer in de toekomst accreditatiebesluiten internationaal erkend worden, kan dat een belangrijke impuls vormen voor het hoger onderwijs en bijdragen aan de waarde van het nieuwe stelsel.

14.3.3 *De bachelor-masterstructuur*

De mobiliteit van bachelorstudenten tussen instellingen in binnen- en buitenland is nog niet gestegen. Hier valt nog veel te bereiken door toelatingsvoorwaarden beter op elkaar af te stemmen en goede voorlichting over de toelatingsvoorwaarden van masteropleidingen te geven. Met name de doorstroom van hbo-bachelorstudenten naar een wo-masteropleiding is nog niet goed geregeld. De reactie van de arbeidsmarkt op de nieuwe diploma's is, gegeven de beperkte aantallen afgestudeerden tot nu toe lastig te voorspellen. Wel tekent zich af dat de nieuw ontwikkelde hbo-masters in het werkveld goed aanslaan.

Invoering BaMa. De Europese ministers van onderwijs streven naar een open Europese hogeronderwijsruimte die voorbereidt op een flexibele arbeidsmarkt en wordt gekenmerkt door een grote mobiliteit onder studenten. Deze intentie is in 1999 vastgelegd in de Bologna-verklaring. Vereisten voor deze hogeronderwijsruimte zijn dat de structuur van het hoger onderwijs helder en herkenbaar is, en dat de kwaliteit van het onderwijs evident is voor de deelnemers en de beroepsprak-

tijk. Om dat te bevorderen hebben de ministers zich uitgesproken voor een structuur van twee cycli. In Nederland is daartoe de bachelor-masterstructuur tussen 2002 en 2004 ingevoerd. In 2004 bleek al 90 procent van de opleidingen in het hbo en wo omgezet te zijn naar de nieuwe structuur.

Studentenmobiliteit. Tabel 14.3.3a toont de herkomst van masterstudenten in 2004/2005.

Hierbij moet wel aangetekend worden dat de toevoer van Nederlandse bachelorstudenten naar masteropleidingen pas in het studiejaar 2005/2006 goed op gang zal komen. Dit verklaart ook het relatief grote aandeel van buitenlandse studenten. Deze (in totaal 1.850) zijn vooral te vinden in de sector techniek en de sector landbouw. Van de ruim 9.000 studenten die een masteropleiding gingen volgen, kwamen er 5.700 van Nederlandse universiteiten.

Ondoorzichtige toelatingsregelingen. Er is een duidelijke 'knip' aangebracht in het wo tussen de bacheloropleiding en de masteropleiding. De bacheloropleiding heeft namelijk een dubbele functie: enerzijds bereidt zij voor op de masteropleiding, anderzijds beoogt de bacheloropleiding ook een zelfstandige opleiding te zijn die toegang geeft tot de arbeidsmarkt. In de praktijk blijkt dit laatste vooral voor de hbo-bachelor te gelden. Voor studenten met een wo-bachelordiploma is door de wetgever expliciet de mogelijkheid gegeven de studie voort te zetten met een masteropleiding. Dat kan aan de eigen universiteit zijn, maar ook aan een andere universiteit in Nederland of in het buitenland. Uit tabel 14.3.3a blijkt dat voortzetten van de studie aan een andere universiteit nog niet veel voor komt. Ook uit onderzoek van het Interstedelijk Studentenoverleg (ISO) blijkt dat in de nieuwe structuur toch nog altijd 79 procent van de derdejaars universitaire bachelorstudenten een master op de eigen instelling wil volgen. Het ISO verklaart deze honkvastheid uit het feit dat voor veel studenten onduidelijk is in hoeverre de behaalde bacheloropleiding voldoet aan de eisen van een masteropleiding aan een andere universiteit.

De onderzoeksresultaten van de inspectie bevestigen dit beeld: de toelatingsregelingen voor de universitaire masters blijken sterk verschillend en ondoorzichtig. Soms hanteren opleidingen een 'harde knip', dat wil zeggen dat alle studiepunten van de bachelor behaald moeten zijn. Het komt echter ook voor dat opleidingen een 'zachte knip' hanteren waarbij een aantal studiepunten van de bacheloropleiding - circa 10 - later kan worden behaald. Verder zijn er opleidingen die in de loop van het jaar hun toelatingseisen hebben versoepeld om studievertraging van studenten te voorkomen. De universiteiten hanteren voor studenten van andere universiteiten strengere eisen dan voor eigen studenten. Zo blijkt dat studenten van verwante opleidingen buiten de eigen universiteit in 35 procent van de gevallen slechts toegang hebben na selectie, en in 20 procent van de gevallen slechts na het volgen van een deficiëntieprogramma. In de rest van de gevallen worden zij zonder meer toe-

Tabel 14.3.3a
Instroom in de wo-masteropleidingen

Herkomst studenten	Percentage
Eigen universiteit	55
Andere universiteit	7
Hbo	15
Buitenland	20
Anders/onbekend	3
Totaal	100

Bron: VSNU (2004)

gelaten. Van de studenten uit het buitenland wordt slechts 11 procent direct toegelaten op basis van het (verwante) bachelordiploma.

Voor de doorstroom van hbo-bachelors naar de universitaire master worden steeds meer afspraken gemaakt tussen hogescholen en universiteiten. De eisen zijn in het algemeen hoog: dat heeft te maken met het feit dat universiteiten streven naar een hoog wetenschappelijk niveau van de masteropleidingen, ondanks de geringe duur van één jaar. Ondanks de samenwerking van instellingen variëren de eisen sterk en zijn ze nogal eens onbekend bij de studenten. De meeste opleidingen (60 procent) verlenen slechts toegang nadat deficiëntieprogramma's gevolgd zijn, vaak in de vorm van schakelklassen. Deze duren meestal een jaar en soms nog langer.

Hoe beoordeelt de arbeidsmarkt nieuwe diploma's. De eerste studenten met een bachelor- of masterdiploma stromen nu uit naar de arbeidsmarkt. Eind 2005 organiseerde de inspectie een expertmeeting met vijftien vertegenwoordigers uit diverse beroepsgroepen om een eerste indruk krijgen van de waardering van de beroepspraktijk van deze nieuwe diploma's. Uit de expertmeeting blijkt dat de nieuwe hbo-masters een duidelijke meerwaarde hebben ten opzichte van de oude situatie. Dat geldt in het bijzonder voor opleidingen als 'nurse practitioner', 'physician assistant' en de masters in telecommunicatie. Wel is er terughoudendheid over de bachelors hbo-recht; afstemming met het juridische werkveld over de arbeidsmarktrelevantie lijkt hier geboden.

De arbeidsmarkt heeft nog weinig ervaring met de wo-bachelor. Naar het zich laat aanzien kan deze zich een plaats verwerven in beroepen waar sprake is van schaarste en/of waar het laatste deel van de opleiding voor rekening genomen wordt door de werkgever, zoals het geval is bij accountancy. Wel is er een meer algemene zorg bij de werkgevers over de aansluiting van hoger onderwijs en arbeidsmarkt. De eerste peilingen wijzen op tekortkomingen in algemene vaardigheden en houdingen van afgestudeerde bachelors. In het (hoger) onderwijs zal er meer sprake moeten zijn van profilering, diversiteit en selectie en uitdagend onderwijs dat de studenten uitnodigt, zo niet dwingt, onder druk te presteren. De nieuwe bachelor- en masterprogramma's zullen hier meer op moeten inspelen. De inspectie zal naar aanleiding van deze eerste peiling hier nader onderzoek naar verrichten in de BaMa-monitor 2006.

14.3.4 *Toegankelijkheid*

Moeilijk te verenigen doelstellingen. In het kader van de doelstellingen die in 2000 door de Europese Raad in Lissabon werden geformuleerd, streeft de overheid naar een verdere groei van de deelname aan het hoger onderwijs tot 50 procent in 2010. Dit streven is één van de factoren die de toegankelijkheid van het hoger onderwijs beïnvloeden. In het vorige Onderwijsverslag is er op gewezen dat het beleid te maken heeft met moeilijk te verenigen doelstellingen: vergroting van de toegankelijkheid, verhoging van rendement en behoud van niveau (zie ook SCP, 2004). Ook werd vastgesteld dat het beleid zoals dit in HOOP 2004 staat beschreven sterk economisch getint is: 'productie' van kenniswerkers staat centraal, terwijl onderwijs ook een sociale en culturele doelstelling heeft (zie ook Onderwijsraad, 2004).

In de loop van 2005 hebben meer kritische geluiden geklonken over (de invulling van) deze Lissabon-doelstelling. Bij de presentatie in december 2005 van het advies 'De helft van Nederland hoogopgeleid' van de Onderwijsraad pleitte toekomstig SER-voorzitter Rinnooy-Kan voor een aanpak die

meer ruimte biedt voor diversiteit. In zijn ogen zou de doelstelling niet moeten luiden '50 procent hoog opgeleid' maar: '100 procent zo hoog mogelijk opgeleid'. Verder valt op dat de doelstelling steeds weer anders wordt geoperationaliseerd. Nu eens is sprake van 50 procent van een bepaalde leeftijdsgroep die een opleiding hoger onderwijs zou moeten volgen, dan weer van 50 procent van de beroepsbevolking die een opleiding hoger onderwijs zou moeten hebben afgerond. Soms wordt vooral gesproken over 'deelname' zonder dat er aandacht is voor de vraag hoeveel gediplomeerden dit op termijn oplevert, in andere gevallen draait de discussie juist om toename van het aantal hoogopgeleiden.

Internationale vergelijking is lastig. Pogingen om door internationale vergelijking zichtbaar te maken in hoeverre deze Lissabon-doelstelling naderbij komt, stuiten op de nodige methodologische problemen, onder meer als gevolg van verschillen in operationalisering zoals bovengenoemd en doordat de definitie van hoger onderwijs van land tot land verschilt. Begin 2005 schetste het Educational Policy Institute (EPI) op grond van een vergelijking tussen zestien landen een zonnig beeld van de toegankelijkheid van hoger onderwijs in Nederland, waarbij overigens de kwaliteit van het onderwijs buiten beschouwing werd gelaten. Eind 2005 verscheen een andere internationaal vergelijkende studie (Kaiser & O'Heron, 2005) die weliswaar onderschrijft dat Nederland er in 2003 wat betreft de participatiegraad in het hoger onderwijs niet slecht voor stond, maar die voor het overige concludeert dat er veel haken en ogen aan dit soort internationale vergelijkingen zitten. De studie benadrukt dat het van belang is altijd de nationale context in het oog te houden. Evenmin als de EPI-studie betrekt dit onderzoek kwaliteitsindicatoren in de discussie.

Het Centraal Planbureau (CPB) publiceerde in 2005 een internationaal vergelijkende studie, waarin het Nederlandse kennissysteem vergeleken wordt met dat van de Verenigde Staten, drie Scandinavische landen, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en België (Antenbrink e.a., 2005). Deze acht landen maakten ook deel uit van de groep van zestien uit het EPI-onderzoek. Het CPB hanteert een brede interpretatie van het begrip kennissysteem, waarbij het gehele onderwijsstelsel en de interactie van het onderwijs met de arbeidsmarkt in de beschouwing worden betrokken. De centrale conclusie van het CPB luidt dat het Nederlandse kennissysteem niet systematisch beter of slechter functioneert dan dat van de referentielanden.

Balans blijven bewaken. Om verschillende redenen blijft het niettemin wenselijk de ontwikkelingen op het gebied van de balans tussen toegankelijkheid en andere relevante kenmerken (kwaliteit, niveau, rendementen, eindkwalificaties) van het hogeronderwijsstelsel van nabij te volgen. Op sommige punten is het geciteerde internationale onderzoek in tegenspraak met gegevens op nationaal niveau. Daarnaast blijft waakzaamheid nodig omdat Nederland streeft naar een deelnamestijging in het hoger onderwijs: vergroting van de deelname kan gepaard gaan met verlaging van het niveau en grotere uitvalrisico's (Onderwijsraad, 2005b). Ook de experimenten met selectie en differentiatie van collegegeld die dit verslagjaar in gang zijn gezet, de ontwikkelingen in de participatiegraad van allochtone studenten aan het hoger onderwijs en resultaten van inspectieonderzoek naar de manier waarop vooropleidingseisen worden gehanteerd, zijn onderwerpen die in het kader van de toegankelijkheid aandacht verdienen. Komende jaren blijft de inspectie dan ook rapporteren over toegankelijkheid.

Selectie en differentiatie van collegegeld. In mei 2004 stemde de Tweede Kamer in met de ontwikkeling van experimenten voor selectie aan de poort en collegegelddifferentiatie, met als doel de rendementen te verhogen en de kwaliteit te verbeteren. Aan deze goedkeuring werd wel de voorwaarde verbonden dat experimenten met selectie en collegegeldverhoging alleen zouden plaatsvinden bij opleidingen met erkende evidente meerwaarde. In het eerste rapport van de Commissie Korthals 'Ruim baan voor talent' (2004) wordt geadviseerd om een aantal experimenten te starten met selectieve toelating (bij dertien wo- en twee hbo-opleidingen), collegegeldverhoging (een wo- en een hbo-opleiding), selectie en collegegeldverhoging (drie hbo-opleidingen) en flexibele toelating (opleidingen bij twee hbo-instellingen). In haar advies wees de commissie er op dat het in dit stadium moeilijk was om opleidingen al aan te merken als opleidingen met 'erkende evidente meerwaarde' en dat daar om de experimenten nog een 'werkplaats'-functie hebben. Aan het eind van de experimenten zal de NVAO evalueren of de desbetreffende opleidingen inderdaad erkende meerwaarde hebben.

Selectie als middel om meer maatwerk te leveren. In het studiejaar 2006/2007 zullen nieuwe experimenten beginnen die de commissie in een tweede ronde heeft geselecteerd. Gezien de recente start van de experimenten van het lopende studiejaar is er nog geen rapportage over de ervaringen die zijn opgedaan. Uit het publieke debat over de functie van selectie en differentiatie valt wel een algemene lijn te destilleren. Het Nederlands hoger onderwijs en beleidsmakers zien selectie over het algemeen niet als een panacee om problemen als (relatief) lage rendementen en een scheve verdeling van de belangstelling over verschillende studierichtingen aan te pakken. De benadering van selectie als instrument wordt vooral gekenmerkt door de wens verwachtingen, inspanningen en doelstellingen van studenten en onderwijsinstellingen beter op elkaar af te stemmen (zie bijvoorbeeld: Onderwijsraad, 2005a; Adriaansens, 2005; CITO-groep, 2005). In die zin kan een zorgvuldig uitgevoerde selectie de toegankelijkheid zelfs bevorderen. Toegankelijkheid heeft in dat geval meer dan alleen een kwantitatieve betekenis aan het begin van de studie, maar is ook gerelateerd aan de gewenste uitkomsten van het onderwijs. Daarbij zijn het bestrijden van uitval en het verhogen van rendement factoren die de toegankelijkheid bevorderen. Toegankelijkheid wordt niet alleen bepaald door de kans dat men kan deelnemen aan hoger onderwijs, maar ook door de kans dat men het met succes voltooit.

De uitkomst van longitudinaal onderzoek is dat selectie net achter de poort effectiever is dan aan de poort (Mellenbergh, 2004), maar in de discussie wordt selectie aan de poort niet per definitie afgewezen. In de huidige context wordt selectie zeker niet overwogen als instrument om de toegang tot het hoger onderwijs in zijn algemeenheid te beperken. Ook het introduceren van collegegelddifferentiatie is hier niet op gericht, maar ingegeven door de wens meer mogelijkheden te creëren voor extra getalenteerde of gemotiveerde studenten. Het aantal honours programma's, onderzoeksmasters en opleidingen met het predikaat 'top', neemt zienderogen toe. Het bestaan daarvan hoeft de toegankelijkheid van het hoger onderwijs niet in gevaar te brengen zolang ook studenten afkomstig uit minder vermogende lagen van de bevolking via studiefinanciering en beurzenprogramma's voldoende toegang kunnen krijgen tot dit type duurdere opleidingen. Of dit inderdaad het geval is, blijft de komende jaren punt van aandacht voor de inspectie.

Deelname van allochtone studenten. Het beleid van de Nederlandse overheid is erop gericht om de deelname aan het hoger onderwijs te verhogen. Studenten met een Turkse, Marokkaanse, Surinaamse of Antilliaanse achtergrond zijn echter nog steeds ondervertegenwoordigd in het hoger onderwijs. Allochtone leerlingen zijn ondervertegenwoordigd in havo en vwo. Van de autochtone jongeren volgt bijna de helft havo of vwo, terwijl niet meer dan één op de vijf Turkse en Marokkaanse leerlingen naar havo of vwo gaat. Ook Surinaamse en Antilliaanse leerlingen stromen minder vaak door naar het havo of vwo: slechts een kwart van de Surinamers en Antillianen in de desbetreffende leeftijdsgroep gaat naar havo of vwo. Allochtone leerlingen vallen bovendien vaker uit. Ook hun slagingspercentages voor het havo- of vwo-examen blijken geringer dan van autochtone leerlingen. De tweede generatie doet het overigens beter dan de eerste generatie allochtonen. Positief is dat het percentage geslaagden onder zowel allochtone als autochtone leerlingen toeneemt. Bovendien blijken allochtone leerlingen die slagen voor hun havo- of vwo-examen vaker door te stromen naar het hoger onderwijs dan autochtonen (CBS, 2004; SCP/WODC/CBS, 2005; Bijl e.a., 2005; OCW, 2005).

Allochtonen ondervertegenwoordigd in hoger onderwijs. De deelname van allochtonen aan het hoger onderwijs is dus beduidend lager dan van autochtone jongeren. De absolute en relatieve instroom van allochtone jongeren nam de afgelopen jaren toe. Dat sommige rapporten, zoals Kennis in kaart (OCW 2005a), een lichte daling in de instroom voor 2004 laten zien, is toe te schrijven

Tabel 14.3.4a
Percentage instroom van allochtone* studenten van de totale instroom in hbo en wo tussen 1996 en 2004

	Eerstejaars hbo procent allochtoon	Eerstejaars wo procent allochtoon
1996	7,4	6,8
1997	7,7	7,5
1998	8,4	7,6
1999	8,9	8,1
2000	10,0	8,9
2001	11,1	9,9
2002	12,8	11,1
2003	12,4	12,5
2004	11,2	10,2

* Met 'allochtonen' wordt hier gedoeld op de door het CBS onderscheiden groep 'niet-westerse allochtonen'.

Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen zijn hierin de grootste groepen.

Bron: CBS/Statline

aan verschil in definitie van de term allochtoon. In tabel 14.3.4a wordt aangegeven welk deel van de eerstejaarsstudenten in hbo en wo van allochtone afkomst is.

In de afgelopen jaren is het allochtone deel van de bevolking in de relevante leeftijdsgroep gegroeid, terwijl het autochtone deel is afgenomen (CBS, 2005). Het is daarom interessant om de deelname aan het hoger onderwijs te relateren aan het aandeel van jongeren in de bevolking. Het CBS relateert de deelname in alle studiejaren aan respectievelijk de groep 19-23-jarigen (hbo) en 20-25-jarigen (wo). In het hbo is de deelname van autochtonen tussen 1995/1996 en 2002/2003 gestegen van 17 naar bijna naar 19 procent, bij allochtonen steeg dit percentage van 6 naar bijna 10 procent. In het wo stijgt de deelname van autochtonen van bijna 10 naar bijna 11 procent, tegenover een stijging van ruim 4 naar 5 procent bij de allochtonen.

De Integratiekaart 2005 relateert de instroom aan het gemiddelde van de 18- tot en met 20-jarigen in de bevolking. Op die manier bekeken is de instroom van autochtonen in het hoger onderwijs (hbo en wo samen) tussen 2000 en 2004 gestegen van 50 naar 53 procent. Bij Marokkanen en Turken is sprake van een bescheiden toename (Marokkanen 22-23 procent, Turken 26-28 procent). Maar de instroom van Surinamers is afgenomen van 40 naar 36 procent en onder Antillianen is de instroom sterk gedaald: van 64 naar 31 procent. Voor de afname van Antilliaanse studenten zijn mogelijke verklaringen de toegenomen populariteit van de Universiteit Nederlandse Antillen en een daling van het aantal leerlingen dat op de Antillen een havo of vwo-diploma heeft behaald (Rijn e.a., 2004; Bijl e.a., 2005).

Uit de cijfers blijkt dat de samenleving een groot deel van het studiepotentieel van allochtone jongeren misloopt. Zowel in het hbo als in het wo zijn allochtonen ondervertegenwoordigd, voor Surinamers en Antillianen is zelfs sprake van een dalende trend.

Rendement onder allochtone studenten laag.
De uitval onder allochtonen in het hoger onderwijs is hoger dan onder autochtonen (Wolff & Crul, 2003). Autochtonen ronden vaker en sneller dan allochtonen met succes een opleiding in het hoger onderwijs af (OCW, 2005e). Harde gegevens over de oorzaken van de lage rendementen ontbreken grotendeels. Er wordt wel gewezen op de rol van financiële hulpbronnen. Uit onderzoek blijkt dat allochtone studenten geen steun van hun ouders verwachten als er geen studiefinanciering meer wordt verschaft. Bovendien denken allochtone studenten gemiddeld een tweemaal zo hoge studieschuld aan hun studie over te houden als autochtone studenten (Bijl e.a., 2005).

Positieve ontwikkelingen. Allochtonen staan nog altijd op achterstand in vergelijking met autochtonen als het gaat om deelname aan het hoger onderwijs. Toch zijn er ook positieve ontwikkelingen. Allochtone jongeren die voor het havo- of vwo-examen slagen, stromen vaker door naar het hoger onderwijs dan autochtone jongeren. De tweede generatie allochtonen doet het bovendien beter dan de eerste generatie. Nu het aantal asielmigranten en gezinsherenigers afneemt, zal het aandeel van de eerste generatie allochtonen afnemen ten gunste van het aandeel allochtonen van de tweede generatie. Naar verwachting zal de instroom van allochtonen in havo en vwo daardoor toenemen, hetgeen tevens zal leiden tot een hogere instroom in het hoger onderwijs. Met name Turken en Marokkanen halen veel van hun achterstand in en

de instroom in het hoger onderwijs onder beide bevolkingsgroepen neemt toe. Vrouwen uit de minderheidsgroeperingen halen nog veel meer van hun achterstand in. Het aandeel vrouwen nam het meest toe bij de instroom van Turkse en overige niet-westerse studenten. In 2004 waren bij alle herkomstgroeperingen (Turkse, Marokkaanse, Surinaamse, Antilliaanse en overige niet-westerse) vrouwen in de meerderheid. Vrouwelijke allochtonen studeren bovendien gemiddeld vaker en sneller af dan de mannen. Allochtonen kiezen meer dan gemiddeld een studie in de sectoren Recht en Economie, sectoren die een beter perspectief bieden op de arbeidsmarkt dan bijvoorbeeld de sectoren Gedrag en maatschappij of Taal en cultuur, die onder autochtone studenten populairder zijn (Bijl e.a., 2005; CBS, 2005).

Vooropleidingseisen in de praktijk. In het kader van onderzoek naar de betrouwbaarheid van getuigschriften in het hoger onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2006) heeft de inspectie aandacht besteed aan de rol die vooropleidingseisen spelen bij de toelating tot examens. Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat de wettelijke bepalingen en ministeriële regelingen voor de toelating tot de examens bij sommige opleidingen (met name in het aangewezen onderwijs) niet of onvoldoende bekend zijn. Opleidingen die deze bepalingen wel kennen, ervaren de regelgeving als complex, inconsequent en soms intern tegenstrijdig. Zo kunnen vwo'ers en havisten met een bètaprofiel niet zonder meer worden toegelaten tot economische opleidingen omdat ze geen economie in hun vakkenpakket hebben, terwijl instromers uit het vierjarig mbo onbeperkte toegang hebben. Omdat de inhoudelijke aansluiting tussen hbo-opleidingen en de vooropleidingen (vwo, havo, mbo) niet altijd helder is, wordt veelvuldig, maar niet altijd transparant en correct, een beroep gedaan op onoverzichtelijke bepalingen en ministeriële regelingen die vrijstelling mogelijk maken, zowel van (nadere) vooropleidingseisen als van het afleggen van tentamens. De verantwoordelijkheden en voorwaarden voor toelating in uitzonderingsgevallen zijn onoverzichtelijk verdeeld tussen de overheid en de instelling. In enkele gevallen kan de verdeling van de verantwoordelijkheid voor de toelating leiden tot niet door de wetgever bedoelde routes.

Doelstellingen met elkaar op gespannen voet. De bestaande regelgeving voor de toelating tot de examens van het hoger onderwijs kent dus tegenstrijdigheden, die het risico in zich dragen van een escalatie van regelgeving en regelontwijking. Deze situatie is ontstaan doordat de huidige bepalingen en regelingen voor de toelating tot de opleidingen in het hoger onderwijs twee verschillende, deels strijdige oogmerken lijken te dienen. Het streven om de toegankelijkheid te vergroten staat hierbij op gespannen voet met het streven om deelnemers te 'sorteren': studenten worden tot op zekere hoogte geoormerkt voor een richting en bestemming en het onderwijs wordt zo ingericht dat zij zo ver mogelijk in de ingeslagen richting komen en zo snel mogelijk hun bestemming bereiken.

In het algemeen kan van de instellingen niet worden verwacht dat zij het dilemma tussen sortering en toegankelijkheid, waar de overheid al decennia mee worstelt, zonder meer kunnen oplossen. Wel kan worden bevorderd dat door de instellingen een transparante afweging wordt gemaakt.

14.3.5 *Het hoger agrarisch onderwijs*

Feiten en cijfers. Het hoger agrarisch onderwijs wordt verzorgd door Wageningen Universiteit, vijf sectoraal gespecialiseerde hogescholen en enkele agrarisch georiënteerde opleidingen van Hogeschool INHOLLAND. Het aantal ingeschreven studenten aan de hogescholen schommelt al een aantal jaren tussen de 8.000 en de 8.500. Dat is een aandeel van 2 procent van het totaal aantal hbo-studenten in Nederland. De instroom van nieuwe studenten in het hbo lag in 2004 op bijna 2.400, een daling van tweehonderd ten opzichte van het jaar daarvoor. Het aantal studenten aan de Universiteit Wageningen vertoonde een lichte stijging tot een totaal van bijna 4.300 in 2004. Daarvan volgde 37 procent een masteropleiding.

Precieze gegevens over het aantal studenten per opleiding zijn lastig te achterhalen omdat de nodige naamsveranderingen en herschikkingen hebben plaatsgevonden in het aanbod. Over de afgelopen jaren tekent zich wel een ontwikkeling af waarin de belangstelling van studenten voor sommige opleidingen gestaag terugloopt. In het hbo daalde het aantal studenten Tuinbouw en akkerbouw van bijna duizend (vijf jaar geleden) tot een kleine zevenhonderd in 2004, Voedingsmiddelentechnologie daalde in diezelfde periode van bijna zevenhonderd studenten naar ruim vierhonderdvijftig. Ook bij Laboratoriumtechniek, Milieukunde en Milieutechnologie liepen de aantallen aanzienlijk terug. Aan de Wageningen Universiteit is Plant- en gewaswetenschappen een sterke daler: de instroom liep terug van 25 eerstejaars in het jaar 2000 naar vier in 2004. Een stijgende trend is er in het hbo bij studierichtingen als Plattelandsvernieuwing, Bedrijfskunde en agribusiness en Bos- en natuurbeheer, hoewel de beide laatstgenoemde opleidingen na een aantal jaren van toename in 2004 weer een daling vertoonden.

De gestage terugloop van studenten aan traditioneel sterke landbouwopleidingen (zoals bijvoorbeeld plantenteelt) die ook internationaal gesproken sterk gezichtsbepalend zijn voor het Nederlandse agrarisch hoger onderwijs en bijbehorende bedrijvigheid, kan de kwaliteit en de innovatiekracht van de sector in gevaar brengen. De vraag of dit inderdaad het geval is, verdient nader onderzoek. De in de volgende alinea beschreven samenwerking binnen het groene onderwijs op mbo- en hbo-niveau is onder meer bedoeld om de innovatiekracht van het groene onderwijs te versterken.

Samenwerking in het groene onderwijs.
De instellingen in het groene domein hebben sinds 1 april 2005 hun krachten gebundeld in de Groene kennis coöperatie (GKC). In de GKC werken de twaalf aoc's en de zes agrarische hogeronderwijsinstellingen samen aan drie thema's: vernieuwing van het groene onderwijs, doorstroming en circulatie van kennis en het herijken van de ondersteuningsstructuur van het groene onderwijs. De basis voor de GKC is gelegd door de gezamenlijke groene kennisinstellingen op initiatief van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Met dit initiatief van de groene instellingen wordt beoogd de kleinschaligheid grootschalig te organiseren, waarmee een impuls wordt gegeven aan de innovatiekracht en kwaliteit van kennis ten bate van de groene sector. Daarnaast willen de instellingen hun kennis beter en sneller beschikbaar stellen, om op

die manier een betere ondersteuning van het LNV-beleid en een goede aansluiting op de behoeften in de praktijk te bieden.

Kwaliteit van het hoger agrarisch onderwijs. In de verslagperiode hebben vier opleidingen in de groene hbo-sector accreditatie verkregen: de bacheloropleidingen Laboratoriumtechniek en Tropische landbouw agri-systems management, beide aan de Internationale Hogeschool Larenstein. Ook de bachelor- en masteropleiding Biologie aan de Wageningen Universiteit werd geaccrediteerd. Daarnaast doorliepen drie opleidingen met succes de toets nieuwe opleiding van de NVAO: de bachelor-opleidingen Bos- en natuurbeheer (Hogeschool INHOLLAND, Delft) en Project and process management in the domain of land and water (Internationale Hogeschool Larenstein) en de masteropleiding Aquaculture and fisheries aan de Wageningen Universiteit.

Aansluiting op de arbeidsmarkt. De werkloosheid onder afgestudeerden van het hao is laag: gemiddeld ruim 1 procent (Jager, Van der Meijs & Sjenitzer, 2005). In 2003 had 75 procent van de hao-afgestudeerden en 85 procent van de afgestudeerden uit Wageningen een jaar na het verlaten van de opleiding een betaalde baan. Betaalde banen worden echter steeds minder binnen de agrarische productiebranche gevonden. Van de afgestudeerden van het hao werkt ongeveer 30 procent in de dienstverlening. Ook veel afgestudeerden uit Wageningen vinden een baan in deze branche, al neemt dat aandeel duidelijk af en stijgt het aantal afgestudeerden dat werkt in onderzoek en onderwijs. Afgestudeerden van het groene onderwijs verdienen over het algemeen minder dan afgestudeerden van het overige onderwijs. Meer dan 75 procent van de opgeleiden is positief over de aansluiting tussen de gevolgde opleiding en hun functie (Van der Meijs e.a., 2005).

14.4 KWALITEIT GEACCREDITEERDE OPLEIDINGEN

14.4.1 *Aantal beoordeelde opleidingen*

450 opleidingen goedgekeurd. Sinds 2003 is het accreditatiestelsel van kracht en worden opleidingen beoordeeld door Visiterende en Beoordelende Instanties. De VBI schrijft een rapport op basis waarvan de Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie al dan niet accreditatie verleent. In het verslagjaar werden zo'n 450 opleidingen geaccrediteerd. De inspectie analyseerde 220 opleidingen die beoordeeld zijn op basis van het accreditatiekader van de NVAO. Opleidingen die in meerdere varianten worden aangeboden (voltijd, deeltijd, duaal) zijn daarbij eenmaal in de analyse betrokken. De verschillen in beoordeling tussen de opleidingsvarianten van dezelfde opleiding zijn meestal beperkt en daarom zijn de varianten niet apart meegeteld. Opleidingen in het wo die kort na hun visitatie in het oude stelsel volgens de overgangsregeling zijn beoordeeld, zijn buiten beschouwing gelaten. Tabel 14.4.1a geeft aan hoe de 220 opleidingen die de inspectie analyseerde verdeeld zijn over de verschillende sectoren.

Het gaat om 205 bekostigde en vijftien aangewezen opleidingen. Het aantal opleidingen hoger beroepsonderwijs bedraagt 179; het aantal opleidingen wetenschappelijk onderwijs 41.

Beperkt aantal opleidingen niet goedgekeurd. Tot september 2005 werd een beperkt aantal opleidingen de accreditatie vooralsnog onthouden. Tweemaal werd een opleiding op inhoudelijke

Tabel 14.4.1a
Geaccrediteerde opleidingen naar sector

Sector	Aantal opleidingen
Economie	66
Gedrag en maatschappij	22
Gezondheidszorg	19
Landbouw	2
Natuurwetenschappen	13
Onderwijs	1
Taal en cultuur	5
Techniek	92
Totaal	220

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

gronden niet geaccrediteerd. In vier andere gevallen werd het VBI-rapport van onvoldoende kwaliteit bevonden. Deze vier opleidingen kregen een jaar de tijd om een nieuw beoordelingsrapport aan de NVAO voor te leggen. Rapporten van niet-geaccrediteerde opleidingen werden niet openbaar gemaakt. Daarin is sinds januari 2006 wijziging ingekomen. De onderstaande analyse beperkt zich tot de geaccrediteerde opleidingen.

14.4.2 *Oordelen over onderwerpen en facetten*

Het accreditatiekader bestaat uit zes onderwerpen met in totaal 21 onderliggende facetten. De zes onderwerpen zijn: doelstellingen, programma, inzet van personeel, voorzieningen, interne kwaliteitszorg en resultaten. Het oordeel op elk van deze zes onderwerpen moet positief zijn wil de opleiding voor accreditatie in aanmerking komen. Over de onderliggende facetten moeten de VBI's een oordeel uitspreken op de vierpuntsschaal excellent, goed, voldoende en onvoldoende. Op het niveau van de facetten zijn voor de 220 opleidingen samen in totaal zo'n 4.600 oordelen gegeven. Tabel 14.4.2a laat zien hoe deze oordelen verdeeld zijn.

Verreweg de meerderheid van alle oordelen, bijna driekwart, valt in de categorie voldoende. Precies een kwart van alle oordelen is goed. Van de twee uitersten van de vierpuntsschaal, 'onvoldoende' en 'excellent' wordt verhoudingsgewijs erg weinig gebruikgemaakt.

Oordeel excellent. Vier opleidingen ontvingen op meer dan één facet de beoordeling excellent. Bij deze opleidingen is in totaal vijftien keer een facet als excellent beoordeeld. Ten aanzien van negen van deze vijftien beoordelingen formuleerde de NVAO in haar accreditatiebesluit kanttekeningen; er zou eerder sprake zijn van goed dan van excellent. Mogelijk is het voor beoordelaars lastig om uit te maken of en wanneer een opleiding deze kwalificatie verdient. De NVAO heeft overigens besloten vanaf 2006 geen kanttekeningen meer te maken bij de oordelen van de VBI's.

Oordeel onvoldoende. Van de 21 facetten van het accreditatiekader is een rangorde naar aantal maal 'onvoldoende' opgesteld. De facetten die het meest frequent als onvoldoende worden beoordeeld zijn opgenomen in tabel 14.4.2b.

De twee facetten die nu de lijst aanvoeren – toetsing en interne kwaliteitszorg – werden ten tijde van het visitatiestelsel ook regelmatig als zwak of onvoldoende beoordeeld. Dit wijst erop dat, ondanks het verschil in systematiek en doel van het oude en nieuwe stelsel, ook in het nieuwe stelsel dezelfde zwakke plekken in de kwaliteit worden aangewezen. Dat pleit voor de validiteit van het stelsel.

Tabel 14.4.2a
Oordelen van VBI's op facetten van het accreditatiekader

Oordeel	Aantal maal	Percentage van het totaal
Excellent	28	0,6
Goed	1.152	25,0
Voldoende	3.376	73,2
Onvoldoende	55	1,2
Totaal	4.611	100,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Minder onvoldoende beoordelingen. Ten opzichte van voorgaande jaren, dat wil zeggen vergeleken met beoordelingsrapporten (hoewel anders van karakter) die voor de invoering van de accreditatie tot stand zijn gekomen, is het aantal onvoldoende beoordelingen laag. In het vorige Onderwijsverslag werd bijvoorbeeld gemeld dat in het hbo de interne kwaliteitszorg in 37,7 procent van de gevallen met een onvoldoende werd beoordeeld. In het wo was dat 15,4 procent.

Oordeel 'goed' en 'excellent'. Een vergelijkbaar overzicht als voor de onvoldoende beoordelingen is gemaakt voor de positieve kant van het spectrum. Daarbij zijn de oordelen 'goed' en 'excellent' samen genomen. De analyse beperkt zich tot de hbo-opleidingen. De VBI in het wetenschappelijk onderwijs, QANU, hanteerde in de overgangsperiode namelijk een tweepuntsschaal (voldoende/onvoldoende).Totaal werd in het hbo 1.180 maal een facet als excellent of goed beoordeeld. De facetten met de hoogste scores staan vermeld in tabel 14.4.2c.

Hier past de kanttekening dat het onderscheid tussen voldoende en goed niet altijd door de verschillende VBI's op dezelfde wijze gemaakt wordt, zo bleek uit analyse van de rapporten.

14.4.3 *Bijzonder kwaliteitskenmerk*

Accreditatie richt zich op de basiskwaliteit. Als de instelling zich wil profileren kan zij de NVAO verzoeken bijzondere kenmerken van kwaliteit te beoordelen. Vijf opleidingen maakten in de verslagperiode van deze mogelijkheid gebruik. De verzoeken werden door de NVAO beargumenteerd afgewezen. Opleidingen hebben deze eerste jaren van de accreditatie weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid zich langs deze weg te profileren, zij kozen in eerste instantie voor de basiskwaliteit.

In samenspraak met de instellingen is de NVAO bezig het bijzonder kwaliteitskenmerk beter tot zijn recht te laten komen. Mocht zij daarin slagen en zouden meer opleidingen kiezen voor profilering door middel van deze mogelijkheid, dan zou dat een meerwaarde voor het accreditatiestelsel betekenen.

Tabel 14.4.2b
Meeste oordelen 'onvoldoende' hbo- en wo-opleidingen

Facet	Aantal maal onvoldoende	Percentage van alle onvoldoende oordelen
1. Beoordeling en toetsing	10	18
2. Interne kwaliteitszorg: maatregelen tot verbetering	8	15
3. Onderwijsrendement	7	13
4. Kwantiteit personeel	5	9
5. Relatie doelstellingen en programma	5	9
Totaal (van de 55)	35	64

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

Tabel 14.4.2c
Facetten die het hoogst werden beoordeeld in hbo-opleidingen

Facet	Aantal maal excellent/goed	Percentage van alle oordelen excellent/goed
1. Duur van de opleiding	97	8
2. Afstemming tussen vormgeving en inhoud van het programma	91	8
3. Doelstellingen: niveau bachelor/master	84	7
4. Domeinspecifieke eisen	83	7
5. Oriëntatie hbo	82	7
Totaal (van de 1.180)	437	37

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

14.4.4 *Verschillen visitatie en accreditatie*

Versnelde verbeterfunctie. Het aantal onvoldoende beoordelingen is, zoals geconstateerd, sterk afgenomen. De accreditatie is opgezet als een systeem dat vooral de basiskwaliteit van opleidingen beoordeelt. Het accreditatiekader stelt echter niet minder hoge eisen dan de voormalige visitatiekaders. Het verschil laat zich verklaren uit het feit dat een aanzienlijk deel van de verbeterfunctie van het stelsel zich al in de voorfase van de accreditatie voordoet. Het komt voor dat een eerste, snelle doorlichting door de VBI, of de beoordeling van het zelfevaluatierapport, informatie oplevert die de opleiding aanzet tot verbetering. Pas daarna vindt de echte beoordeling plaats die leidt tot een officieel rapport. Positief hieraan is dat een deel van de werking van de externe kwaliteitszorg zijn effect al in een vroeg stadium heeft.

Lagere informatiewaarde. Gevolg van de verschuiving van de verbeterfunctie naar voren is wel dat informatie over zwakkere punten, en eventuele verbeteringen daarin, zich beperkt tot het onderlinge verkeer tussen instelling, VBI en eventueel de NVAO. In de rapporten komt niet aan de orde wat in het voortraject is verbeterd, daardoor zijn de rapporten wat vlakker dan voorheen. Analyse van een aantal rapporten door de inspectie wees uit dat de rapporten weliswaar veel informatie bevatten over de verschillende facetten, maar weinig inzicht bieden in sterke en zwakke punten. De onderbouwing van de oordelen is zeer feitelijk.

De informatie die op basis van het accreditatiestelsel voor het bredere publiek beschikbaar komt over de kwaliteit van het hoger onderwijs beperkt zich tot het feit dat opleidingen aan basiskwaliteit voldoen. Geïnteresseerden kunnen wel altijd de rapporten opzoeken. Voorheen werd in een algemeen deel van de visitatierapporten een beeld geschetst van alle opleidingen van een bepaald type. Dat gebeurt nog wel in het wo. Omdat alle gelijksoortige opleidingen tegelijkertijd worden beoordeeld door één VBI (QANU), is onderlinge vergelijking mogelijk en kan een totaalbeeld worden verkregen. QANU brengt net als voorheen alle rapporten van vergelijkbare opleidingen tegelijkertijd uit en voegt een algemeen deel toe dat de afzonderlijke opleidingen overstijgt. Deze informatie ontbreekt in het hoger beroepsonderwijs. Gelijksoortige opleidingen worden daar vaak beoordeeld door verschillende VBI's en verschillende panels. Daardoor ontbreekt de mogelijkheid om een totaalbeeld te krijgen van de kwaliteit van het onderwijs in het betreffende domein, en dat betekent verlies aan informatie.

14.5 NABESCHOUWING

Veranderingen in het stelsel. De majeure stelselwijzigingen die begin deze eeuw zijn ingevoerd – het accreditatiestelsel en de bachelor-masterstructuur – beogen de internationalisering van het onderwijs te stimuleren en de kwaliteit te waarborgen. Een hoge kwaliteit is mede noodzakelijk in het licht van het streven naar een hoogwaardige kenniseconomie, een streven dat een hoogopgeleide beroepsbevolking vereist. Internationalisering krijgt onder meer gestalte in een grotere mobiliteit onder docenten, onderzoekers en studenten. Beide stelselwijzigingen hebben snel hun beslag gekregen. Het accreditatiestelsel is in werking en de eerste lichting

studenten gaat inmiddels de bachelorfase afronden. De nieuwe bachelor-master-structuur komt daarmee in een belangrijke fase. Juist van de masterstudenten verwacht men een grotere mobiliteit. Het lijkt er echter op dat studenten voorlopig nog 'op safe spelen' en weinig veranderen van locatie. Dit wordt mede veroorzaakt door de verschillende en soms onduidelijke eisen die gesteld worden voor toelating tot de masteropleidingen. Het is zaak dat universiteiten, zowel in binnen- als buitenland, meer samenwerken om de overgang helder te maken en zodoende de mobiliteit van studenten te bevorderen.
De kwaliteit van het onderwijs wordt gewaarborgd door het al dan niet verlenen van accreditatie. In het nieuwe stelsel is het uitgangspunt dat opleidingen aan basiskwaliteit moeten voldoen. Dat is voor verreweg de meeste opleidingen ook het geval. Opleidingen kunnen zich in het nieuwe stelsel profileren door een bijzonder kwaliteitskenmerk te laten valideren. Van die mogelijkheid wordt nog weinig gebruikgemaakt, terwijl 'profilering en pluriformiteit' toch één van de doelen van het accreditatiestelsel is. Wanneer de betrokkenen eenmaal gewend zijn aan het accreditatieproces en vertrouwen hebben in eigen kwaliteit, mag men van hen verwachten dat zij zich gaan inspannen om zich te profileren en te onderscheiden, bijvoorbeeld door een bijzonder kwaliteitskenmerk. Ook vanuit de NVAO wordt dit streven gestimuleerd en zoekt men naar mogelijkheden dit onderdeel van het accreditatieproces steviger vorm te geven.

Toegankelijkheid en profilering. In het vervolg op haar onderzoek naar de toegankelijkheid van het hoger onderwijs stuitte de inspectie weer op het spanningsveld tussen de wens om een groter deel van de bevolking te laten deelnemen aan hoger onderwijs enerzijds en de behoefte aan differentiëring, profilering en selectie anderzijds. Het streven is een participatiegraad van 50 procent te behalen. Dit brengt echter het risico met zich mee dat het eindniveau daalt en het staat op gespannen voet met het streven naar een hogere kwaliteit, waarbij kwaliteit beschouwd wordt als behaald eindniveau. Aanwijzingen over gebrek aan borging van het eindniveau zijn naar voren gekomen in het onderzoek naar getuigschriften. Daaruit bleek dat deze soms op onterechte of op zijn minst onduidelijke gronden werden verleend. Ook de lichte studielast, vaak tussen de 25 en 30 uur, vormt een risico ten aanzien van het niveau. De politiek heeft dit onderkend en de staatssecretaris heeft er op aangedrongen maatregelen te nemen om de studielast te verzwaren. Deze aanpak lijkt nu reeds zijn vruchten af te werpen. Dit laat zien dat zowel het onderwijsveld als de beleidsmakers alert moeten blijven voor risico's voor de kwaliteit van het onderwijs. Ook bij het streven naar profilering, naar topopleidingen met topstudenten, kan de toegankelijkheid van het onderwijs in het gedrang komen. Het onderwijs heeft er baat bij als er een duidelijke keus wordt gemaakt, dat kan ook een gedifferentieerde keus zijn: een goede middenmoot en daarnaast op beperkte schaal

plaats voor excellentie. Daarnaast zij opgemerkt dat het begrip toegankelijkheid mede beschouwd moet worden met het oog op de gewenste uitkomsten van onderwijs. In die zin kan het bestrijden van uitval de toegankelijkheid bevorderen. Een beredeneerde en zorgvuldige selectie aan het begin van de studie kan daar een bijdrage aan leveren.

Goed bestuur kan beter. Uit de 'Governance'-notitie die de minister van OCW in juli publiceerde bleek dat ook goed bestuur een essentiële factor vormt voor de kwaliteit van het onderwijs. In deze notitie worden uitgangspunten en richtlijnen beschreven die 'goed bestuur' kunnen bevorderen. Hoewel de discussie over goed bestuur al enige tijd gaande is, hebben we nog weinig gegevens over wat dit in de praktijk inhoudt. Wel is het zo dat in het bijzonder in de sector hoger onderwijs de notie 'goed bestuur' steeds concreter wordt ingevuld. In diverse onderzoeken heeft de inspectie aspecten van goed bestuur aan een nadere analyse onderworpen. Hoewel de resultaten van deze onderzoeken laten zien dat er nog het een en ander schort aan goed bestuur, is het anderzijds wel zo dat daar waar het fout gaat of onduidelijk is, aanknopingspunten gevonden kunnen worden voor verbetering. Zo blijkt goed bestuur een actieve inbreng van alle betrokken partijen te vereisen evenals goede interactie. Verantwoording aan het publiek komt nog nauwelijks van de grond, terwijl de samenleving er toch recht op heeft te weten of het overheidsgeld doelmatig en rechtmatig besteed wordt.

Goed bestuur in het onderwijs neemt aan belang toe naarmate de overheid een dereguleringsbeleid voert en instellingen meer autonomie verleent, zoals al meerdere jaren het geval is. Momenteel verkeren we in een periode waarin goed bestuur in ontwikkeling is en waarin gezocht wordt naar een goede balans tussen zelfstandigheid en verantwoording.

De inspectie ondersteunt de opvatting dat instellingen de volle verantwoordelijkheid dragen voor hun handelen, en voor de kwaliteit van het onderwijs. Dat ontslaat de overheid vooralsnog niet van de plicht toezicht uit te oefenen. Er zijn namelijk voldoende gegevens die aantonen dat de tijd nog niet rijp is om uit te gaan van high trust waarbij de overheid pas ingrijpt als het fout gaat. Vertrouwen moet verdiend worden. Het is de taak van de overheid duidelijke regels te stellen, het geheel bestuurlijk goed in te richten en goede informatie te geven.

Overzichten

Literatuurlijst 418

Trefwoordenlijst 440

Literatuurlijst

Literatuurlijst

Aalsvoort, G.M. van der & K.J. Eendhuizen (2005). *Functionele indicatiestelling: internationale literatuurstudie en mogelijke proefstudies in opdracht van NWO-BOPO.* Leiden: Universiteitsdrukkerij.

Aarnoutse, C.A.J. (2004). *Ontwikkeling van beginnende geletterdheid.* Nijmegen: Katholieke Universiteit. (rede in verkorte vorm uitgesproken bij het aftreden als hoogleraar)

Aarnoutse, C., J. van Leeuwe & A. van Leijsen (2004). Beginnende geletterdheid in groep 2 van de basisschool. In: *Pedagogische studiën*, 81 (2), 228-247.

Aarsen, E. van, S. van der Kemp & R. Hoffius (2005). *Inventarisatie schoolveiligheidsmanagement in het voortgezet onderwijs. Eindrapport.* Een onderzoek in opdracht van Stichting Consument en Veiligheid. Leiden: Research voor Beleid.

Aarts, M. (2005). Scholen en bedrijven: onbekenden voor elkaar. In: *Schoolmanagers VO*, 10 (7), 44-45.

Aarts, M. … [et al.] (2005). *Innovatieplan VO. Naar een samenhangende aanpak van innovatie en schoolontwikkeling in het voortgezet onderwijs.* Utrecht: Schoolmanagers VO.

ACTB (2005). Rapportage Advies Commissie *Toelating en Begeleiding. Onderwijsconsulenten. Onderwijsconsulenten + 1 augustus 2004 - 1 augustus 2005.* Den Haag: Advies Commissie Toelating en Begeleiding (ACTB).

Adriaansens, H.P.M. (2005). Selectie als second best. In: *THEMA. Tijdschrift voor hoger onderwijs en management*, 12 (4), 24-28.

Adviesraad Diversiteit en Integratie (2006). *Jong en kwetsbaar in Amsterdam. Risicofactoren op school. Advies.* Amsterdam: Adviesraad Diversiteit en Integratie.

AIVD (2005). *'Lonsdale-jongeren' in Nederland. Feiten en fictie van een vermeende rechtsextremistische subcultuur.* Den Haag: Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD).

Akker, H. van den (2005). *Online pesten: geintje of kwetsend? Persrapport t.b.v. Planet Internet.* Amsterdam: Qrius.

Alberts, R.V.J. (2005). *Examencampagne 2005 voortgezet onderwijs.* Arnhem: Citogroep voortgezet onderwijs.

Algemene Rekenkamer (2000). *Kwaliteitszorg hoger onderwijs.* Den Haag: SDU. (Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1999-2000, kamerstuk 27010, no. 2)

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)

Antenbrink, P. … [et al.] (2005). *Nederlands onderwijs en onderzoek in internationaal perspectief*. Den Haag: Centraal Planbureau (CPB).

AOB (2005). Eén op de zeven leerlingen zonder docent. In: *www.aob.nl*, persarchief 16 december 2005. Utrecht: Algemene Onderwijsband (AOB).

Asselt, R. van (2003). *Ketenbeheer op doorlopende leerwegen*. Lectorale rede. Enschede: Saxion Hogescholen.

AVS (2005). Bedreigingen door ouders op ruim 2500 scholen. AVS onderzoekt veiligheid scholen in de afgelopen drie jaar. In: *Kadernieuws extra*, 9 (juni), 1-6.

Baker, M.L., J.N. Sigmon & M.E. Nugent (2001). Truancy reduction: keeping students in school. In: *Juvenile Justice Bulletin*, September 2001, 1-16. (http://www.ncjrs.org)

Batenburg, T. A. van, N.S. Dokter & B.F. Mulder (2006). *Leerplichtige leerlingen zonder onderwijs*. Groningen: GION.

Beckers, I. & T. Traag (2005). Met een startkwalificatie betere kansen op de arbeidsmarkt. In: *Sociaal-economische trends*, 4e kwartaal 2005, p. 23-28. Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

Beekhoven, S. (2004). De rol van participatie en identificatie bij het voortijdig schoolverlaten bij jongens. In: *Pedagogische studiën*, 81 (2), 104-115.

Berg, J. van den & C. Doets (2005). *Eén dag zonder leren, is een verloren dag. Onderzoek proeftuinen 2004 –2005*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

Bergen, C.T.A., M. Diepeveen & J.J. van der Wel (2005). *Arbeidsmarkt-barometer voortgezet onderwijs 2004-2005. Vacatures in het schooljaar 2004-2005. Eindrapport*. Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleids onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Berkel, S. van … [et al.] (2002). *Balans van het taalonderwijs halverwege de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1999*. Arnhem: Citogroep, Instituut voor Toetsontwikkeling.

Berndsen, F.E.M. & S.W. van der Ploeg (2005). *Lesuitval in het voortgezet onderwijs 2004-2005. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleids-onderzoek.

Bersee, T., D. de Boer & E. Bohnen (2003). *Alles moet tegenwoordig op papier. Een verkennend onderzoek naar functioneel analfabetisme in werk en opleiding*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

Bhanpuri, H. & G.M. Reynolds (2003). *Understanding and addressing the issue of the high school dropout age*. Naperville, Learning Point Associates.

Biscoe, B. (2004). *Early steps to literacy. What the research tells us.* Reno/ Nevada: National Institute of Child Health and Human Development.

Bijl, R.V. … [et al.] (2005). *Integratiekaart 2005. De maatschappelijke integratie van migranten in de tijd gevolgd: trend- en cohortanalyses.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) / Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Blauw Research (2005). *Internet in de klas. Voor KPN Internet.* Rotterdam: Blauw Research.

Blok, H., M. Derriks & E. de Kat (2005). *Werken aan een veilige school. Vereisen homodiscriminatie en antisemitisme afzonderlijk beleid?* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Blok, H., P. Sleegers & S. Karsten (2005). *Schoolzelfevaluatie in het basisonderwijs; een terugblik op de zelfevaluatiefase van Ziezo*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Blok, H., R. Oostdam & T. Peetsma (2006). *Het nieuwe leren in het basisonderwijs. Een begripsanalyse en een verkenning van de schoolpraktijk*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Blondeau, T. (2005). Leiden is een witte universiteit. In: *Mare* 31, 26 mei 2005. Leiden: Universiteit Leiden.

Boer, P. den, J. Geerligs & T. Sjenitzer (2005). Kwalificatiewinst. *Tweede vervolgmeting: 3 jaar vergeleken*. Wageningen: Stoas.

Bohnenn, E. … [et al.] (2003). *Functioneel geletterd? Een studie naar analfabetisme en alfabetisering*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

Bohnenn, E. … [et al.] (2004). *Laaggeletterdheid in de Lage Landen. Hoge prioriteit voor beleid.* Den Haag: Nederlandse Taalunie.

Brandibas, G. … [et al.] (2004). Truancy, school refusal and anxiety. In : *School Psychology International*, 25 (1), 117-126.

Brandsma, H.P., J.W.M. Knuver & F.S. Tinga (2005). *Evaluatie vrijblijvendheid voorbij. Eindverslag evaluatie 'Plan van aanpak voorkomen voortijdig schoolverlaten'.* Groningen: Evaluatiegroep voor het Onderwijs in Groningen ABCG.

Bremer. L. (2005). Van hbo naar wo: selecteren van de denkers. Selectie in het hoger onderwijs: niet in bachelor, wel in master. In: *THEMA. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, 12 (4), 37-39.

Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pessers (red.) (2005). *Beroepszeer. Waarom Nederland niet goed werkt*. Amsterdam: Boom.

Broek, A. van der … [et al.] (2005). *Studentenmonitor 2004: net dat beetje extra. Studeren in Nederland. Kernindicatoren, determinanten van studievoortgang en de gedreven student.* Nijmegen: ITS.

Bruijn, E. de & J. Hermanussen (2005). *Innovatiearrangement beroepskolom. Jaarrapportage 2004. Monitor en transfer.* 's-Hertogenbosch: CINOP.

Bruijn, E.H. de & G.W. Meijnen (2005). *De brugperiode in het algemeen vormend onderwijs.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
Bureau Koers VO (2005). *Uitstroom praktijkonderwijs 2003-2004. Een onderzoek naar de uitstroom van leerlingen praktijkonderwijs op de scholen uit het directienetwerk Praktijkonderwijs in de regio Rotterdam.* Rotterdam: Samenwerkingsverband Koers VO.
Bush, H. (2005). Is science education relevant. In: *Europhysics news*, (5), 162-167.

Camodeca, M. (2003). *Bullying and victimization at school.* Amsterdam: Vrije Universiteit. (academisch proefschrift)
CBS (2004). *Allochtonen in Nederland.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
CBS (2005). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2005.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
CBS (2006). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
Chin-a-Fo, H. & O. van Dithuizen (2005). Nieuwe masters leiden tot nieuw onderwijs. In: *NRC Handelsblad*, 15 augustus 2005.
Cito-groep (2005). *Schipper mag ik overvaren? Over selectie van aankomende studenten door universiteiten.* Arnhem: Stichting CITO instituut voor toetsontwikkeling Arnhem.
Claassen, A. & L. Mulder (2003). *Leerlingen na de overstap. Een vergelijking van vier cohorten leerlingen na de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs met nadruk op de positie van doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid.* Nijmegen: ITS.
CLN (2005). *Monitor van het eerste cohort assistent-opleidingen in het vmbo.* Den Haag: CLN.
COC (2005). *Enabling safety lesbigay teachers.* Publieksverslag. [S.l.]: COC Nederland.
COC Haaglanden (2006). *Veiligheid en diversiteit. Door een roze bril in het voortgezet onderwijs in de regio Haaglanden.* Den Haag: COC / GGD.
Commissie Korthals (2004). *Ruim baan voor talent.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
Commissie Meijerink (2006). *Governance Code BVE.* De Bilt; Bve Raad.
Commission of the European Communities (2005). *Progress towards the Lisbon objectives in education and training. 2005 Report.* Brussels: Commission of the European Communities
Coonen, H. (2005). *De leraar in de kennissamenleving. Beschouwing over een nieuwe professionele identiteit van de leraar, de innovatie van de lerarenopleiding en het management van de onderwijsvernieuwing.* Antwerpen / Apeldoorn: Garant.

Coster, F.W. (2001). *Behavioral problems in children with specific language impairments*. Groningen: Stichting Kinderstudies. (academisch proefschrift)
Craig, W.M. & Y. Harel (2004). Bullying, psysical fighting and victimization. In: Currie, C. … [et al.]. *Young people's health in context. Health behaviour in school-aged children (HBSC) study: international report from the 2001/2002 survey*. Copenhagen: World Health Organization (WHO).
Crul, M. & K. Kraal (2004). *Evaluatie landelijk ondersteuningsprogramma mentoring*. Amsterdam: IMES.
Crul, M. & R. Wolff (2002). *Talent gewonnen. Talent verspild? Een kwantitatief onderzoek naar de instroom en doorstroom van allochtone studenten in het Nederlands Hoger Onderwijs 1997-2001*. Utrecht: Echo.

Deinum, J.F. … [et al.] (2005). *Aspecten van opleiden in de school. Een vergelijkend internationaal overzicht*. Den Haag: Onderwijsraad.
Derriks, M. & E. Voncken (2005). *Het functioneren van het Praktijkonderwijs. Eindrapport van de enquête onder schoolleiders, afdelingshoofden van Praktijkonderwijs en (hun) VMBO-directeuren*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
Dijk, W. van, I. Verheul & M. Klompe (2003). *Zorgleerlingen en de PCL. Een onderzoek naar het functioneren van de PCL en de zorgleerlingen*. Utrecht: CLU.
Diepeveen, M. & P. Krooneman (2001). *De veilige school; een evaluatie-onderzoek in het primair onderwijs; eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
Diepeveen, M. & S.W. van der Ploeg (2005). *Onderwijspersoneel in het vmbo en praktijkonderwijs*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsmarkt (SBO).
Donselaar, J. van (2005) (eindred.) (2005). *Monitor racisme en extremisme. Het Lonsdalevraagstuk*. Amsterdam: Anne Frank Stichting; Leiden: Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden.
Donselaar, J. van & P.R. Rodrigues (2004). *Monitor racisme en extreem-rechts. Zesde rapportage*. Amsterdam: Anne Frank Stichting; Leiden: Departement Bestuurskunde, Universiteit Leiden.
Drent, M. (2005). ICT-gebruik op pabo is onder de maat. In: *Didaktief*, 35 (10), 34-35.
Driessen, G. … [et al.] (2005). *Van basis- naar voortgezet onderwijs. Voorbereiding, advisering en effecten*. Nijmegen: ITS; Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
DSO (2003). *De Rotterdamse monitor Voortijdig Schoolverlaten*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam, Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO).

ECPAT (2003). *Minderjarigen in de prostitutie in Nederland, een quick scan*. Amsterdam: ECPAT-Nederland.
Eekelen, I.M. van (2005). *Teachers' will and way to learn. Studies on how teachers learn and their willingness to do so.* [S.l.] : [s.n.]. (academisch proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen)
Europees Agentschap (2003). Preventie van agressie tegen school- en onderwijspersoneel. In: *Facts. Europees Agentschap voor veiligheid en gezondheid op het werk*, factsheet 47. (http:// agency.osha.eu.int/publications/factsheets/)
Europees Platform / CINOP / Nuffic (2005). *Internationale mobiliteit in het onderwijs in Nederland 2004*. Den Haag: Europees Platform / CINOP / Nuffic.
Eijl, P.J. van … [et al.] (2005). Het uitdagen van talent in het onderwijs. In: Onderwijsraad, *Onderwijs in thema's*. Den Haag: Onderwijsraad.

Fekkes, M. (2005). *Bullying among elementary school children*. Leiden: Universiteit Leiden. (academisch proefschrift)
Franssen, H.M.B. & C. Aarnoutse (2003). Schrijfonderwijs in de praktijk. In: *Pedagogiek*, 23 (3), 185-198.

Gardner, H. (2002). *Soorten intelligentie. Meervoudige intelligenties voor de 21ste eeuw*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.
Geerligs, J. … [et al.] (2002). *Kwalificatiewinst in de beroepsonderwijskolom. Nulmeting*. Wageningen: Stoas.
GGD Rotterdam (2005). *Jeugdmonitor 2004-2005*. Rotterdam: GGD Rotterdam en omstreken.
Goedegebuure, L. … [et al.] (2002). *Alle begin is moeilijk. Evaluatie van de proefaccreditering HBO*. Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS).
Grip, A. de, J. van Loo & I. Sieben (2005). *Arbeidsmarktmonitor Metalektro 2004*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).
Grossen, B. (1997). *A Synthesis of Research on Reading from the National Institute of Child Health and Human Development*. Oregon: University of Oregon.

Hacquebord, H. … [et al.] (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: Expertisecentrum taal, onderwijs en communicatie (Etoc).
Harland, P. … [et al.] (2005). *Wangedrag op school en delinquentie elders. Een verkenning onder leerlingen van het vmbo*. Den Haag : Boom Juridische uitgevers.

Harms, G.J., H. Kuyper & M.P.C. van der Werf (2005). *VOCL '99-4. Vmbo-leerlingen in het vierde leerjaar. Over werk, school, leren en omgaan met vrienden.* Groningen: GION.
Hartkamp, J.P. (2004). *Schoolverlatersmonitor RUBS Rotterdam 2003. Voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, cohort 2001/2002.* Amsterdam: DESAN Research Solutions.
HBO-raad (2005). *HBO ontcijferd.* Den Haag: HBO-raad.
Hendriks, M.A. (2004). *Innoverende scholen voor voortgezet onderwijs. Thema's, trends en inspirirerende voorbeelden.* Enschede: Universiteit Twente.
Henneman, K. … [et al.] (2004). *Protocol Dyslexie Voortgezet Onderwijs.* Deel 1 – Achtergronden, beleid en implementatie; Deel 2 – Signalering, diagnose en begeleiding. 's-Hertogenbosch: KPC-groep; Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands/ Tilburg: Werkverband Opleidingen Speciaal Onderwijs.
Herweijer, L. (2003). Voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. In: Dagevos, J., M. Gijsberts & C. van Praag (red.), *Rapportage minderheden 2003.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau. (SCP).
Hofman, R.H. … [et al.] (2005). *Kwaliteitszorg in het primair onderwijs.* BOPO-project (412-02-010). Eindrapport. Groningen: GION.
Houtkoop, W. (1999). *Basisvaardigheden in Nederland. De 'geletterdheid' van Nederland. Economische, sociale en educatieve aspecten van de taal- en rekenvaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking.* Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor beroepsonderwijs en volwasseneducatie.
Houtveen, T. … [et al.] (2003). *Risicoleerlingen bij technisch lezen. Beschrijving en evaluatie van het project 'Beginnend lezen en omgaan met verschillen'.* Utrecht: ICO-ISOR Onderwijsresearch.
Houtveen, T. … [et al.] (2005). *Succesvolle aanpak van risicoleerlingen. Wat kan de school doen?* Antwerpen/Apeldoorn: Garant Uitgevers nv.
Houtveen, T., J. Kuijpers & K. Vernooy (2005). *Meer kansen voor kinderen. Evaluatie van het project leesimpuls speciaal basisonderwijs.* Utrecht: Universiteit Utrecht.

Iersel, S. van (2005). Grenzen aan de spankracht. In: *O: Onderwijsmagazine*, (4), 8-12. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
Ince, M. (2005). World University Rankings 2005: UK leaps to global success. In: *Times Higher Education Supplement*, 28 October 2005.
In het Veld, R. … [et al.] (2005). *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten. Eindrapport.* Den Haag: Taskforce Jeugdwerkloosheid.
Inspectie van het Onderwijs (1996). *Begrijpenderwijs. Een evaluatie van het onderwijs in begrijpend en studerend lezen op de basisschool.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999a). *Onderwijsverslag over het jaar 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (1999b). *Schrijvenderwijs. Een evaluatie van de kwaliteit van het onderwijs in het schrijven teksten op de basisschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2000). *Voor wie is de school. Jongeren over de invloed van het schoolklimaat op het voortijdig schoolverlaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2002a). *Groepsgrootte, personele inzet en onderwijskwaliteit in de onderbouw van het basisonderwijs 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2002b). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Nulmeting bij een nieuw schooltype*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2002c). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2003a). *De evaluatie van het zij-instroomtraject in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2003b). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2003c). *Opleiden met de school. Tweede evaluatie van Educatief Partnerschap*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het onderwijs (2003d). *Tweede fase vierde jaar. Een overzicht van de stand van zaken vier jaar na invoering van de tweede fase havo/vwo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2004a). *Integraal personeelsbeleid in primair en voortgezet onderwijs. Eindrapport van de vierde meting*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2004b). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2004c). *De zorg voor leerlingen met dyslexie, ADHD, autisme en hoogbegaafdheid. Een onderzoek naar de kwaliteit van handelingsplannen in het basisonderwijs 2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
Inspectie van het Onderwijs (2004d). *Verslag van een onderzoek naar de afstroom vmbo-leerlingen in regio Utrecht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. (intern rapport)
Inspectie van het Onderwijs (2005a). *Accreditatie. De kosten in kaart*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005b). *Doorgaande zorg en begeleiding. Een inventariserend onderzoek naar verschillende aspecten van de overgang van zorgleerlingen van primair naar voortgezet onderwijs in de regio Oss.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005c). *Evaluatie Convenant G4+. Convenant scholing en begeleiding zittende leraren in de vier grote steden en Almere.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005d). *Maatwerk in dialoog. Bijdragen van het onderwijs aan sociale veiligheid en sociale cohesie in de regio Uden-Veghel.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005e). *Onderwijsverslag 2003/2004.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005f). *Regionale rondetafels veiligheid. Overkoepelend verslag. November 2005.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2005g). *De waarde van intern toezicht. Raden van toezicht in het hoger onderwijs.* 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. Belangrijkste bevindingen en consequenties.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2006b). *Nieuwe vormen van leren en ict.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs & Auditdienst OCW (2005). *Hogeschool InHolland. Onderzoek naar klachten en verbetermaatregelen.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs; Den Haag: Auditdienst OCW.

ITJ (2005). *Ketens laten werken. Integraal Toezicht Jeugdzaken. Concept Toezichtkader 2006-2010.* Programmatische samenwerking van: Inspectie voor de gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie Werk en Inkomen. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jager, A., M. van der Meijs & T. Sjenitzer (2005). *Verder met groen onderwijs. Trends in aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt. Onderzoeksjaren 1998–2003. VBO, MAO, HAO en WU.* Wageningen: Stoas.

Janssens, F.J.G. (2005). *Toezicht in discussie. Over onderwijstoezicht en educational governance.* Enschede: Universiteit Twente. (inaugurele rede)

JOB (2005). *JOB-monitor 2005. Onderzoeksresultaten ODIN 3.* Amsterdam: Jongerenorganisatie beroepsonderwijs (JOB).

Johnston, R.S. & J.E. Watson (2005). A seven year study of the effects of synthetic phonics teaching on reading and spelling attainment. In: *Insight*, 17, Edinburgh: Scottish Executive Education Department.

Junger-Tas, J. & J. van Kesteren (1999). *Bullying and delinquency in a Dutch school population*.Leiden: E.M. Meijersinstituut.

Kaiser, F. & H. O'Heron (2005). *Myths and methods on access and participation in higher education in international comparison.* Beleidsgerichte studies Hoger onderwijs en Wetenschappelijk onderzoek, nr. 119. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; Enschede: Center for Higher Education Policy Studies.

Kamerman, S. (2005). Instellingen moeten kind centraal stellen, niet zichzelf. In: *NRC*, 30 november 2005.

Kassenberg, A. (2005). *Toetsen en observatie-instrumenten bij de doorstroom van primair naar voortgezet onderwijs.* Reader behorende bij de FOKOR-conferentie Doorstroom po-vo. Rotterdam: CED-groep.

Kessel, N. van … [et al.] (2005). *Aandachtsgroepenmonitor 2005. Resultaten van een onderzoek naar de inzet van personeel in het onderwijs.* Onderzoek, uitgevoerd door het ITS in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Nijmegen: ITS.

Kloosterman, R., F. Wartenbergh-Cras & S. Vrielink (2005). *Rendement en doorstroom in de beroepskolom. Vervolgonderzoek regio Noord- en Midden-Limburg*. Nijmegen: ITS.

Kock, A. de (2004). *Arranging learning environments for New Learning. Educational theory, practical knowledge, and everyday practice*. Nijmegen: Radboud Universiteit. (academisch proefschrift)

Kok, J.J.M. (2003). *Talenten transformeren. Over het nieuwe leren en nieuwe leerarrangementen.* Oratie 19 juni 2003. [S.l.]: Fontys Hogescholen (Pabo's 's-Hertogenbosch, Eindhoven, Limburg en Tilburg).

Konings, F. (2005). Hoe schoolleiders leven kunnen brengen in de Wet BIO. Succesfactoren voor professionele ontwikkeling. In: *Basisschoolmanagement*, 19 (3), 1-9.

Kort, I. de (2005). Doorstroom PO-VO: 'Elke leerling moet op de juiste plek terechtkomen.' In: *Schoolmanagers VO*, 10 (4), 39-43.

Kraemer, J.-M. … [et al.] (2005). *Balans vanhet reken-wiskundeonderwijs halverwege de basisschool 4. Uitkomsten van de vierde peiling in 2003*. Arnhem: Cito Instituut voor Toetsontwikkeling (PPON-reeks nummer 31).

Krüger, M.L. (2005). *Kenniscentrum voor leiderschapsontwikkeling in het onderwijs.* Amsterdam: Amsterdams Instituut voor Onderwijs en Opvoeding.

LAKS (2005). *Go VMBO. Een onderzoek naar het oordeel van VMBO leerlingen over het VMBO.* Amsterdam: Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS).
Langen, A.M.L. van (2005). *Unequal participation in mathematics and science education*. Nijmegen: Radbout Universiteit. (academisch proefschrift)
LCOJ (2005). Samen beter, samen beter. In: *Nieuwsbrief Onderwijs en Jeugdzorg*, (13), 1-2. Utrecht: Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (LCOJ).
LCTI (2005). *Kanttekeningen bij de groei van de deelname aan cluster 4.* Den Haag: Landelijke Commissie Toezicht Indicatiestelling (LCTI).
Leenheer, P. (2005). De bomen en het bos. Een routekaart voor doorlopende lijnen en aansluiting in het onderwijs. In: *MESO magazine*, 25 (142), 3-7.
Ledoux, G. … [et al.] (2005). *Onderwijskansen bekeken. De stand van zaken in het onderwijskansenbeleid.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
Leijnse, F., J.W. Vos & J. Geelhoed (2004). *Beroepswijs beroepsonderwijs. Voorstellen voor vernieuwing van het beroepsonderwijs.* Eindrapportage werkgroep dynamisering beroepsonderwijs. Den Haag: Innovatieplatform.
LICA (2005). *Opinies van leerlingen over hun onderwijs.* Enschede: LICA.
Lincklaen Arriëns, K. & T. Klein (2005). *Ontwikkelproject Opleiden in school. Eindrapport.* Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Leiden: Research voor Beleid.
Linde, A. van der & L. Odenthal (2005). *'Basisinformatie kwaliteitszorg'.* Brochure van de website www.kwaliteitsring.nl. Den Haag: Q-Primair.
Lubbe, M. van der … [et al.] (2005). *Verslag van een onderzoek naar de toelating van leerlingen in het voortgezet onderwijs.* Arnhem: Citogroep.
Luken, T. & Newton (2004). *Loopbaanbegeleiding bij de doorstroom van MBO naar HBO.* Den Haag: Het Platform Beroepsonderwijs; Amsterdam: Vrije Universiteit
Lumsden, L. (2003). Preventing bullying. In: *ERIC Digest*, ED463563. Eugene (Orgeon): ERIC Clearinghouse on Educational Management.

Maaren, P. van (2004). *Mijn meester is een homo.* Amsterdam: Uitgeverij SWP.
Mee, G. van der (2003). Vaak meer aandacht voor dader dan voor slachtoffer. In: *Het Onderwijsblad*, 7 (5), 20-23.
Meijs, M. van der … [et al.] (2005). *De arbeidsmarkt van het HAO. Meting 2003.* Wageningen: Stoas.
Mellenbergh, G.J. (2004). *Selectie aan en achter de poort.* Colloquium Psychologische Methodenleer. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
Mommers, C. (2002). Wat onderzoek leert over vlot lezen. In: *Jeugd in school en wereld*, 87 (3), 6-9.
Mooij, T. (2001). *Veilige scholen en (pro)sociaal gedrag. Evaluatie van de campagne 'De veilige school' in het voortgezet onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Mooij, T. & A. van den Broek (2005). *Veiligheidsmonitor in het voortgezet onderwijs.* Nijmegen: ITS.
Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijs-voorrangsbeleid getoetst.* Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS).

Naber, B., I. Overdiep & E. van Rooijen (2005). *Innovatie in het Voortgezet Onderwijs. Feiten, ontwikkelingen en perspectieven 2005.* Den Haag: B & A Beleidsrendement.
Nation, M. … [et al.] (2003). What works in prevention. In: *American Psychologist*, 58 (6/7), 449-456.
Nederlandse Vereniging voor Autisme & Stichting de Ombudsman (2005). *Buiten de boot. Een onderzoek onder (ouders en partners van) mensen met autisme.* Bilthoven: Nederlandse Vereniging voor Autisme; Hilversum: Stichting de Ombudsman.
Neuvel, J. (2004). *Sociale veiligheid in de BVE-sector 2001-2002. Resultaten van de monitor bij personeel.* 's-Hertogenbosch: CINOP.
Neuvel, J. (2005). *Monitor sociale veiligheid in de bve-sector 2004. Deel 3: veiligheidsbeleid.* 's-Hertogenbosch: CINOP.
Neuvel, J. & W. van Esch (2005). *De doorstroom van vmbo naar mbo. Een onderzoek naar de doorstroomregeling en de relatie tussen het beroeps-perspectief en de beroepsopleiding in het mbo.* 's-Hertogenbosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).
Noailly, J. (2005). *Scarcity of science and engineering students in the Netherlands.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
NPRD/LBR (2004). *Je merkt 't, 't werkt. Inventarisatie van projecten op het gebied van conflictbemiddeling en het voorkomen van ongewenst gedrag in het onderwijs.* Rotterdam: Nationaal Platform Racisme & Discriminatie (NPRD) / Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR).

OCW (2004a). *Beleidsbrief naar aanleiding van de evaluatie WSNS, LGF en OAB, 20 december 2004.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
OCW (2004b). *HOOP. Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 2004.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).
OCW (2004c). *Koers op kwaliteit. Internationaliseringsbrief hoger onderwijs.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2004d). *Koers vo. De leerling geboeid, de school ontketend.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2004e). *Notitie doorlopende leerlijnen in het onderwijs.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

OCW (2004f). *Onderwijs, Integratie en Burgerschap.* [Brief aan] de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 23 april 2004. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2005a). *Aanpak Voortijdig Schoolverlaten (incl. RMC analyse en rapportage leerplichtgegevens 2004).* Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 1 november 2005. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2005b). *Beleidsnotitie Governance: Ruimte geven, verantwoording vragen en van elkaar leren.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30183, nr. 1)
OCW (2005c). *Innovatie in het voortgezet onderwijs.* [Brief aan] de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Culltuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2005d). *Kennis in Kaart 2005. Gegevensbasis HOOP.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2005e). *Kerncijfers 2000-2004. Onderwijs Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap (OCW).
OCW (2005f). *Notitie Vernieuwing zorgstructuren funderend onderwijs.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2005g). *Particulier onderwijs. Overzicht alle adviezen inspectie. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). (bijlage I: Overzicht adviezen inspectie van het onderwijs ten behoeve van aanmerking particuliere scholen)
OCW (2005h). *Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Begroting VIII 2005.* Memorie van Toelichting. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2005i). *Verslag regionale rondetafels. [Brief van] de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
OCW (2005j). *Werken in het onderwijs 2006.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur, Wetenschap (OCW).
OECD (1995). *Education at a glance. OECD indicators 1995.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
OECD (1997). *Literacy skills for the knowledge society. Further results from the International Adult Literacy Survey.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and development (OECD).
OECD (1998). *Education at a glance. OECD indicators 1997.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
OECD (2005a). *Education at a glance. OECD indicators 2005.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

OECD (2005b). *Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers. Education and training policy.* Paris: Organisation for Economic Co-operation and development (OECD).
Onderbouw-VO (2005). *Volop in beweging. Monitor onderbouw 2005. Rapportage over de ontwikkelingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs.* Zwolle: Onderbouw-VO.
Onderwijsraad (1999a). *Tellen en sturen. Advies over het plan van aanpak voortijdig schoolverlaten.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (1999b). *Zeker weten. Leerstandaarden als basis voor toegankelijkheid.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2003). *Leren in een kennissamenleving.* Verkenning. Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2004). *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting. Advies naar aanleiding van het ontwerp-HOOP 2004.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005a). *Betere overgangen in het onderwijs. Adviezen voor het verminderen van voortijdig schooluitval en het verkrijgen van een hoger opleidingsniveau in Nederland.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005b). *De helft van Nederland hoogopgeleid.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005c). *Kwaliteit en inrichting van de lerarenopleidingen. Briefadvies aan de Tweede Kamer.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005d). *Leraren opleiden in de school. Hoe kan de kwaliteit van opleiden in de school worden gegarandeerd.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005e). *De stand van educatief Nederland. Advies.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005f). *Variëteit in schaal. Keuzevrijheid, sociale samenhang en draagvlak bij grote onderwijsorganisaties.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2005g). *Werk- en ervaringsonderwijs voor jongeren tot 23 jaar. Briefadvies over structureel onderwijsaanbod en leerplichtverruiming voor moeilijk bereikbare jongeren.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2006a). *Doortastend onderwijstoezicht. Aanbevelingen voor een toekomstig toezicht op het onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
Onderwijsraad (2006b). *Naar een meer evidence based onderwijs.* Den Haag: Onderwijsraad.
Overmaat, M. … [et al.] (2002). *Begrijpend lezen in het basisonderwijs: invloed van milieu en onderwijs.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Paulle, B. (2005). *Anxiety and intimidation in the Bronx and the Bijlmer. An ethnographic comparison of two schools.* Amsterdam: Dutch University Press.

Pelgrim, S. (2005). *Actualiteit van lesmethoden in het primair onderwijs.* Amsterdam: TNS NIPO.

Philips, D.C. (1995). The good, the bad, and the ugly. The many faces of constructivism. In: *Educational reasearcher*, 24 (7), 5-12.

PIRLS (2003). *PIRLS (2003). International report. IEA's study of reading literacy achievement in primary school in 35 countries.* Chestnut Hill (MA): PIRLS International Studiecenter.

Platform seksuele diversiteit (2004). *Een roze suikerspin. Een brede reactie op de voortgangdevaluatie homo-emancipatiebeleid.* [S.l.]: Platform seksuele diversiteit. (http://www.homo-emancipatie.nl)

Polder, K. (2005). *Bestuur en autonomie van openbare scholen.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Pressley, M. (1998). *Reading instruction that works. The case for balanced teaching.* New York: Guilford Press.

PSEPC (2005). *Bullying prevention in schools.* Executive summary. Ottawa: Public Safety and Emergency Preparedness Canada (PSEPC). (via www.psepc-sppcc.gc.ca)

Quanta NpM (2005). *Samenwerken aan samenwerken.* Culemborg: Quanta NpM.

Radema, D. , P. van Steenhoven & D. van Veen (2003). *Thuiszitters in beeld. Een onderzoek naar leerplichtige kinderen met een licht verstandelijke handicap en gedragsproblemen die (tijdelijk) geen onderwijs volgen.* Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en welzijn (NIZW).

Reid, J., B. Geleijnse & J.-M. van Tol (2005). *Het afzien van 2005.* Amsterdam: De Harmonie.

Rekers-Monbarg, L.T.M. … [et al.] (2005). *De resultaten in het vmbo. Vergelijking van de schoolloopbanen en prestaties van VOCL'93- en VOCL'99-leerlingen.* Groningen: GION.

Rigby, K., P.K. Smith & D. Pepler (2005). *Bullying in schools. How successful can interventions be?* Cambridge: Cambridge University Press.

Rigter, J. & C. van Bergen (2005). *Arbeidsmarkt barometer Primair Onderwijs 2004-2005. Vacatures in het schooljaar 2004-2005.* Eindrapport. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Rijn, A.S. van … [et al.] (2004). *De ontwikkeling van een integratiekaart.* Voorburg /Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)/ Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Sanders, C. & G. Phye (2004). *Bullying. Implications for the classroom.* San Diego, CA: Elsevier Academic Press.

SBO (2002). *Agenda 2006. Inzet sociale partners onderwijs.* Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).
Schmikli, S.L. (2002). De 97/98 survey van sportblessures. In: Ooijendijk W.T.M, V.H. Hildebrandt & M. Stiggelbout (red.). *Trendrapport Bewegen en Gezondheid 2000/2001.* Leiden: TNO Arbeid / TNO-PG.
SCP (2004). *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel rapport 2004.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
SCP (2005). *De sociale staat van Nederland 2005.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).
SCP/ WODC / CBS (2005). *Jaarrapport integratie 2005.* Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) / Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) / Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).
SER (2002). *Het Nieuwe Leren. Advies over een leven lang leren in de kenniseconomie.* Uitgebracht aan de ministers van Economische Zaken, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag: Sociaal Economische raad (SER).
Severiens, S.E. & D.M.L. Verstegen (2006). *Succes- en faalfactoren in het VMBO. Verklaringen voor vmbo-schoolloopbanen in de Rotterdamse regio, derde meting 2004-2005.* Rotterdam: RISBO.
Sijtstra, J., F. van der Schoot & B. Hemker (2002). *Balans van het taalonderwijs aan het einde van de basissichool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1998.* Arnhem: Citogroep.
Smink, J. & M.S. Reimer (2005). *Fifteen effective strategies for improving student attendance and truancy prevention.* Clemson: National Dropout Prevention Center.
Smit, A. (2003). Effectieve wegen om te leren lezen. In: Smit, A. (2003). In: A. Essers e.a. (2003). *Problemen in de taalontwikkeling.* Antwerpen / Apeldoorn: Garant.
Smit, F. … [et al.] (2005). *Leerlingenparticipatie in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar ervaringen met nieuwe vormen van leren.* Nijmegen: ITS.
Steeg, M. van der & D. Webbink (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten.* Den Haag: Cultureel Planbureau (CPB).
Steegman, A. & J. Wichers-Bots (2005). Overzicht van de structuur van de jeugdzorg. Grote veranderingen scheppen ook onduidelijkheid. In: *Schooljournaal*, 6 (8), 115-117. (Katern Jeugdzorg & onderwijs, zorg primair onderwijs)
Steinmetz, C. & G. Walraven (2004). Gevaren op school in kaart brengen. In: *Didaktief*, 34 (4), 16-18.
Stevens, L. (1997). *Overdenken en doen. Een pedagogische bijdrage aan adaptief onderwijs.* Den Haag: Procesmanagement Primair Onderwijs.

Stevens, L. … [et al.] (2004). *Zin in school. Over onderwijs vernieuwen samen met leerlingen.* Amersfoort: CPS.
Stichting Outway (2005). *Jongeren en homoseksualiteit: hoe denken Brabantse jongeren over homoseksualiteit.* Eindhoven: Stichting Outway.
Straetmans, G. & T. Eggen (2005). Afrekenen op rekenen: over de rekenvaardigheid van pabo-studenten en de toetsing daarvan. In: *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 23 (3), 123-139.
Struiksma, A.J.C. (2003). *Lezen gaat voor.* Amsterdam: VU-Uitgeverij. (academisch proefschrift)

Taakgroep Vernieuwing Basisvorming (2004). *Beweging in de onderbouw. Voorstellen voor de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs.* Zwolle: Taakgroep Vernieuwing Onderwijs.
Tesser, P.T.M. … [et al.] (1995). *Rapportage minderheden 1995. Concentratie en segregatie.* Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP); Den Haag: Vuga.
Teurlings, C., B. van Wolput & M. Vermeulen (2006). *Nieuw leren waarderen. Literatuuronderzoek naar de effecten van nieuwe vormen van leren in het voortgezet onderwijs.* In opdracht van Schoolmanagers VO. Tilburg: IVA Beleidsonderzoek.
Thiel, S. van & F.L. Leeuw (2005). De prestatieparadox in de publieke sector. In: *Beleidswetenschap. Kwartaalschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk*, 17 (2), 123-143.
Tielman, R. (2003). *Potten en flikkers de klas uit... Inventarisatie van knelpunten en klachten van leerlingen en docenten over homoseksualiteit.* Amsterdam: COC Nederland.
Tilborg, L. van & W. van Es (2005). *De uitkomsten van de RMC analyse 2004.* Utrecht: Sardes.
TIMSS (2004). *TIMSS 2003. International mathematics report. Findings from the IEA's Trends in international Mathematics and Science Study at the forth and eight grades.* Chestnut Hill: TIMSS & PIRLS International Study Center.
Tinga, F., J.W.M. Knuver & H.P. Brandsma (2005). *Schoolverzuim in het voortgezet onderwijs in de stad Groningen.* Groningen: ABCG.
Traag, T. (2005). Nederlandse bevolking steeds hoger opgeleid. In: *CBS Webmagazine*, 25 juli 2005.
Tweede Fase Adviespunt (2005a). *Veranderingen Tweede Fase: trendbreuk of vervolgstappen. Eindverslag schoolbezoeken 2004-2005.* Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.
Tweede Fase Adviespunt (2005b). *Zeven jaar Tweede Fase, een balans. Evaluatie Tweede Fase.* Den Haag: Tweede Fase Adviespunt.

Tweede Kamer der Staten Generaal (2004). *Weer samen naar school. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: SDU (Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, kamerstuk 21860 / 27728, nr. 75).

Tweede Kamer der Staten Generaal (2005). *Wijziging van de Wet op het voortgezet onderwijs ter aanpassing van de profielen in de tweede fase van het vwo en het havo (aanpassing profielen tweede fase vwo en havo). Voorstel van wet.* Den Haag: SDU (Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 2004-2005, kamerstuk 30187, no. 2)

Twemlow, S.W. (2004). Preventing violence in schools. In: *Psychiatric Times*, 21 (4).

Usher, A. & Cervenan (2005). *Global higher education rankings 2005. Affordability and accessibility in comparative perspective*. Toronto: Educational Policy Institute.

Veen, A. van, P. van Steenhoven & T. Kuijvenhoven (2006). (Nog niet verschenen). Utrecht: Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg/ NIZW Jeugd.

Veen, J. van der & T. Klein (2005). *Monitor Integraal personeelsbeleid in het PO en VO. Vierde meting. Eindrapport.* Een onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs. Leiden: Research voor beleid bv.

Veen, K. van (2003). *Teachers' emotions in a context of reforms. Een wetenschappelijke proeve op het gebied van de Sociale Wetenschappen*. Nijmegen: Katholieke Universiteit. (academisch proefschrift)

Vegt, A.L. van der, M. den Blanken & K. Hoogeveen (2005). *Nationale Scholierenmonitor: meting voorjaar 2005*. Utrecht: Sardes.

Velden, H. van de (2005). Vmbo-leerlingen spreken over aansluiting mbo. Weinig uitval op mbo. In: *Dekanoloog*, 42 (6), 14-15.

Verbeek, F. … [et al.] (2005). *Bruggen bouwen voor leerloopbanen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm-Instituut.

Verbeek, K. (2005). Verzuimpreventie met sms-berichten op CSG Buitenveldert. In: *VIOScoop*, (19), december 2005, 9-10.

Verheij, O. & C.T.A. van Bergen (2005). *Arbeidsmarktbarometer BVE-sector 2004-2005. Vacatures in het schooljaar 2004-2005. Eindrapport.* Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Verheij, O., T. Klein & R. Hoffius (2005). *De omvang van het particulier onderwijs in Nederland. Een onderzoek in opdracht van het Ministeire van OCW*. Leiden: Research voor beleid bv.

Verhoeven, L. & C. Aarnoutse (1999). *Tussendoelen beginnende geletterdheid*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands.

Vermaas, J. & J. van der Pluijm (2004). *Brede evaluatie WSNS, LGF en OAB. Samenvattend overzicht van de onderzoeksrapporten en reviews*. Den Haag: [s.n.].

Vermeij, A. & S.W. van der Ploeg (2005). *Verzuim onder het personeel in het onderwijs in 2004. Cijfers over BO, SO en VO. Eindrapport. Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Amsterdam: Regioplan Beleids onderzoek.

Vernooy, K. (2004). *Alle kinderen vlot leren lezen. Alle kinderen vlot leren lezen, is elk kind vlot leren lezen. Wat daarvoor in groep 1-5 komt kijken*. Amersfoort: CPS.

Vernooy, K. (2005). *Elke leerling een competente lezer! Effectief omgaan met verschillen in het leesonderwijs. Wat werkt?* Amersfoort: CPS.

Vernooy, K. & J. van Gilst (2004). *Wat doet er voor het autochtone achterstands kind het meest toe? CPS-denktankstudie*. Amersfoort: CPS.

Visser, J. (2001). *Agressie in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de ervaringen van docenten*. 's-Hertogenbosch: KPC Groep.

Visser, M. & J. Slot (2005). *Extremisme en radicalisering in het Amsterdams voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek.

Vogels, R. (2005). Onderwijs. In: *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau (SCP).

Vries, J. de (1998). *Verschillen verkend. Een inventarisatie van de houding van allochtone leerlingen en ouders ten opzichte van homoseksualiteit*. Utrecht: FORUM.

Vries, S.I. de … [et al.]. (2005). *Kinderen in prioriteitswijken: lichamelijke (in)activiteit en overgewicht*. Leiden: TNO Kwaliteit van Leven.

Vrieze, G. … [et al.] (2005). *Boeiend en bindend. Monitor leerwerktrajecten*. Nijmegen: ITS.

Vijlder, F. de (2005). *Meervoudige publieke verantwoording. Over kwaliteitszorg en goed bestuur in het primair onderwijs*. Den Haag: Q-Primair.

Waijenberg, K. (2005). *Amsterdamse onderwijsresultaten in het basisonderwijs 2005*. Amsterdam: Gemeente Amsterdam, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afdeling Onderwijs.

Weenink, D. (2005) *Upper middle-class resources of power in the education arena. Dutch elite schools in an age of globalisation*. Amsterdam: University of Amsterdam. (academisch proefschrift)

Wel, J.J. van der & S.W. van der Ploeg (2005). *Particulier onderwijs in Nederland. Over leerlingenaantallen en keuzemotieven. Eindrapport.* Onderzoek uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Welther, L. (2003). Gevaarlijke liefde. 'Iedereen kan slachtoffer worden van loverboy'. In: *Didaktief*, 33 (12), 24-26.

Wentink, H. & L. Verhoeven (2001). *Protocol leesproblemen en dyslexie.* Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands.

Werf, G. van der & H. Kuyper (2002). Leerlingen krijgen hogere adviezen. In: *Didaktief & School*, 32 (7), 2-3 (Special Brugpiepers onder de loep).

Werf, M.P.C. van der (2005). *Leren in het studie- huis. Consumeren, construeren of engageren?* Rede in verkorte vorm uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar onderwijzen en leren aan de faculteit der Psychologische, Pedagogische en Sociologische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen op 11 januari 2005. (http://irs.ub.rug.nl/ppn/274713284)

Westbroek, I. (2005). Kinderen leren bewust te kiezen voor VO. In: *Rotterdams Onderwijsmagazine*, 27 (2).

Wolff, R. & M. Crul (2003). *Blijvers en uitvallers in het hoger onderwijs. Een kwalitatief onderzoek naar de sociale en academische integratie van allochtone studenten.* Utrecht: Expertisecentrum allochtonen Hoger Onderwijs (ECHO).

Wonderen, R. van (2004). *Agressie en geweld in het onderwijs. Eindrapport.* Een onderzoek inopdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Leiden: Research voor Beleid bv.

WRR (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening.* Amsterdam: Amsterdam University Press; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Wijk, B.J. van (2005). *Voorkomen van voortijdig schoolverlaten. De noodzaak van differentiatie en decentralisatie in het voortijdig schoolverlaten beleid.* Den Haag: Kenniscentrum D66.

Zandbergen, A. (2006). Agressie van ouders. In: *Basisschoolmanagement*, 19 (4), 18-20.

Zeijl, E. … [et al.] (2005). *Kinderen in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) / Leiden: TNO Kwaliteit van Leven.

Zuithof, M. (2005). Slavendrijvers van de liefde. Daderprofielen loverboys voor het eerst in beeld. In: *Zorg + Welzijn* (6), 6-7.

Trefwoordenlijst

Trefwoordenlijst

accreditatie 376, 380, 384-387, 395, 398-401, 409-415, 429
allochtone leerlingen 84, 87, 89, 92, 96, 99, 100, 101, 105, 114-116, 141, 134-144, 148-155, 161, 174, 179, 181, 182, 192, 269, 292, 299, 308, 347, 355, 362, 365, 366, 376, 378, 406, 407, 422, 424, 433, 434, 436, 437, 440, 441
autonomie 14, 15, 23, 24, 27, 54, 260, 279, 280-287, 289, 290, 303, 333, 380, 388, 384, 395, 398, 416, 430, 436

bachelor-master 249, 380, 385-387, 401, 414
beroepsbegeleidende leerweg (bbl) 243, 333, 334, 338, 339, 356, 362, 372
beroepskolom 71, 156, 161, 164, 171, 174, 182, 226, 230, 231, 237, 240, 241, 243, 245, 247, 249, 321, 363, 373, 424, 431
beroepsopleidende leerweg (bol) 243, 245, 246, 356, 362, 372, 398, 401
bèta 5, 28, 36, 43, 46, 156-183, 215, 394, 408
bewegen 260, 437

didactiek 14, 34, 37, 40, 41, 45, 46, 54, 58, 59, 65, 68, 71, 73, 161, 163, 169, 175, 177, 179, 180, 181, 198, 211-214, 217, 219, 220, 231, 234, 241, 244, 266, 269, 292, 298, 303, 306, 310, 315-317, 321-323, 332, 347, 349, 371, 385, 400
doorlopende leerlijnen 28, 223, 226, 230, 231, 233, 235, 237, 239, 241-243, 245, 247-249, 321, 363, 433

eindtoets 25, 36, 44, 69-71, 169, 230, 232, 234, 235, 238, 239, 248, 263, 270, 271, 280-282, 405, 422, 423, 425, 431, 432, 437,
examens 243, 294, 301-303, 314, 326, 328, 330, 333, 336-341, 346, 349, 360, 361, 364, 365, 408

governance 14, 15, 24-27, 66, 67, 106, 140, 191, 194, 202, 203, 263, 265, 266, 272, 279, 289, 290, 303, 328, 349, 350, 355, 367-370, 378-380, 384, 387, 388, 395-398, 416, 425, 426, 430, 434, 436, 437, 440
groen onderwijs 8, 164-166, 300, 306-307, 318-320, 325-328, 355-356, 358-359, 361, 364, 373, 380, 386, 391-392, 395, 402, 408-410, 430

hoger onderwijs 7, 8, 14, 24, 26, 101, 156, 161, 165, 166, 176, 180, 193, 10, 223, 250, 330, 368, 380, 384-389, 391, 393-395, 397-409, 411, 413-417, 422, 424, 426, 428, 430, 431, 433, 435, 438, 441
homoseksualiteit 80, 99, 100, 105, 106, 438, 440
huisvesting 203, 276, 318

iederwijs 211, 217, 222, 303, 373, 438

kenniseconomie 14, 16, 17, 19, 28, 36, 43, 46, 156-183, 213, 215, 231, 370, 384, 385, 388, 394, 403, 404, 408, 414, 437
klacht 76, 81, 82, 100-103, 202, 260, 311, 337, 363, 397, 400, 430, 438
kwaliteitszorg 16, 17, 23-25, 103, 189, 190, 194, 195, 201-203, 231, 239, 247-249, 252, 256, 257, 262, 264, 267, 268, 272, 274, 276-280, 284, 288, 289, 291, 300, 309-311, 317, 325, 326, 329, 355, 361, 364, 367-370, 378, 384, 386, 398-401, 411-413, 422, 428, 432

leerachterstand 6-58, 70, 72, 74, 316, 323
leerlingenaantal 203, 260, 301, 316, 330, 348, 441
leerlingenzorg 63, 66, 70, 219, 220, 262, 274, 276, 288, 299, 308, 313, 324, 325
leerloopbaan 370
leeromgeving 22, 46, 177, 181, 210, 212, 216, 231, 269, 347
leerstofaanbod 16, 17, 26, 34, 40, 41, 59, 60, 90, 94, 97, 168, 217, 218, 220, 239, 248, 257, 262, 264-269, 271, 272, 274, 276, 277, 280-284, 286-22, 93, 105, 174, 222, 288, 292, 299, 300, 309, 311, 313, 317, 325, 326, 329, 348, 366, 396, 435
leertijd 218, 222, 271, 283
leerwerkplekken 198, 214, 319, 320, 366, 386, 390, 409
leraar-in-opleiding 72, 75, 195, 197, 198, 216, 219, 244, 300, 319, 373, 376
lerarentekort 22, 23, 188, 189, 191-193, 199, 200, 205
lezen 65, 67, 178, 179, 222, 231, 236, 268-271, 314, 428, 432, 435, 437, 438, 440

management 17, 20, 53, 66, 74, 75, 84, 180, 181, 189, 201-205, 212, 215, 220, 224, 234, 240-242, 265, 266, 268, 272, 278-280, 284, 285, 289, 290, 291-293, 299, 302, 305, 308, 311, 312, 314-316, 319, 324, 325, 328, 330, 332, 337, 340, 343, 344, 349, 355, 362, 365, 366, 368, 369, 374, 378, 379, 395, 399, 400, 409-412, 422, 424-427, 429-433, 435, 437, 439-441
methode 16, 35-37, 42-45, 54, 114, 129, 135, 149, 150, 153, 155, 160, 168, 174, 181, 213, 219, 230, 236, 238, 266, 274, 282, 283, 314, 315, 432, 436

nieuw leren 18, 20, 210, 212, 213, 216, 219, 304, 321, 347, 424, 431, 437

onderbouw 85, 142-147, 156, 161, 164, 170, 174, 176-178, 181, 182, 203, 215, 239, 248, 271, 277, 285, 286, 298, 305, 306, 313-316, 319, 323, 326, 327, 331, 342, 343, 345, 347, 349, 375, 414, 429, 435, 438
onderwijsaanbod 16, 17, 26, 34, 40, 41, 59, 60, 90, 94, 97, 168, 217, 218, 220, 239, 248, 57, 262, 264-269, 271, 272, 274, 276, 277, 280-284, 286-22, 93, 105, 174, 222, 288, 292, 299, 300, 309, 311, 313, 317, 325, 326, 329, 348, 366, 396, 435
onderwijsinhoud 72, 266

onderwijsleerproces 16, 18, 26, 34, 40, 42, 46, 47, 60, 73, 168, 170, 182, 203, 204, 219, 234, 257, 262, 264, 265, 267, 269, 272, 276, 277, 288, 299, 300, 309, 312, 313, 317, 324-326, 360, 361, 365
onderwijspersoneel 5, 22, 28, 76, 83, 86, 90, 94, 97, 98, 184, 188-191, 193, 195, 197-199, 201, 203, 205, 343, 426, 427
onderwijsprogramma 83, 160, 240, 305, 320, 342, 363
onderwijstijd 20, 59, 203, 259, 283, 286, 287, 292, 294, 299, 300, 302, 303, 312, 315, 326, 329, 330, 342, 343, 346, 349, 354, 363, 374
opbrengsten 16, 18, 20, 21, 24-26, 41, 65, 191, 202, 203, 218-220, 244, 252, 257, 262-270, 272-274, 277, 278, 280, 281, 283, 284, 288, 289, 291, 293, 299, 300, 309, 311, 313, 316, 323, 325-327, 329, 337, 338, 360, 361, 364, 370, 401
overgangen 6, 74, 180, 226, 230, 231, 238, 240-247, 249, 313, 326, 327, 330, 357, 362, 387, 401, 402, 426, 431-433, 435

pedagogisch 54, 58, 65, 68, 73, 153, 198, 204, 211-213, 216-220, 231, 234, 241, 242, 292, 298, 306, 310, 316, 322, 323, 332, 347, 349, 391, 422, 423, 437, 441
personeelsbeleid 17, 20, 53, 66, 74, 75, 84, 180, 181, 189, 201-205, 212, 215, 220, 224, 234, 240-242, 265, 266, 268, 272, 278-280, 284, 285, 289, 290, 291-293, 299, 302, 305, 308, 311, 312, 314-316, 319, 324, 325, 328, 330, 332, 337, 340, 343, 344, 349, 355, 362, 365, 366, 368, 369, 374, 378, 379, 395, 399, 400, 409-412, 422, 424-427, 429-433, 435, 437, 439-441
pesten 87-89, 91-93, 95, 96, 98, 99, 102-105, 117, 269, 422
plaatsingslijsten 273, 275, 276
professionalisering 167, 188, 195, 197, 289

regelgeving 1, 14, 15, 20, 24, 63, 64, 66, 75, 80, 81, 101, 118, 130, 134, 135, 137, 138, 141, 146, 154, 188, 190, 193, 194, 197, 211, 213, 217, 221-223, 232, 243, 252, 286, 287, 294, 302, 303, 309, 326, 328, 330, 340, 342-344, 346, 349, 364, 366, 395-398, 408, 431, 439
rendement 16, 223, 246, 313, 326, 327, 361, 370, 385, 386, 403, 405, 407, 412, 431, 433
risicoleerlingen 34, 39, 71, 73, 211, 219, 220, 223, 224, 237-240, 248, 266, 268, 274, 281, 286, 289, 293, 302, 307, 324, 344, 347, 373, 422, 423, 426, 430, 428

schoolbeleid 47, 81, 85, 99, 168, 192, 349
schoolgids 68, 69, 101, 126, 134, 137, 138, 152, 153, 287, 308, 342, 343
schoolklimaat 16, 65, 80, 99, 100, 114, 139, 203, 220, 262, 264, 267, 269, 276, 277, 293, 309, 312, 316, 317, 325, 429

schoolleiders 17, 20, 53, 66, 74, 75, 84, 138, 139, 180, 181, 189, 193, 201-205, 212, 215, 220, 224, 234, 240, -242, 265, 266, 268, 272, 278-280, 284, 285, 289, 290-293, 299, 301, 302, 304, 305, 308-312, 314-319, 324, 325, 328, 330, 332, 337, 338, 340, 343, 344, 349, 355, 362, 365, 366, 368, 369, 374, 378, 379, 395, 399, 400, 409-412, 422, 424-427, 429-433, 435, 435, 439-441
schoolplan 69, 134, 137, 138, 152, 153, 168, 217, 268, 298, 306, 308
schoolverlaten 5, 17, 18, 19, 28, 63, 64, 68, 72, 108, 112, 113-121, 123, 125-129, 213, 240, 354, 370, 371, 377, 423, 424, 426, 428, 429, 434, 435, 437, 441
schorsen en verwijderen 89, 90, 93, 94, 97, 343
seksueel 87, 93, 99, 101-103
sociale cohesie 5, 28, 130, 134-137, 139-143, 145, 147, 149-153, 155, 287, 355, 378, 430
spijbelen 22, 28, 108, 112, 113, 115-119, 121-125, 127-129, 213, 235, 315, 318
stage 198, 214, 319, 320, 366, 386, 390, 409
studielast 332, 346, 415

techniek 5, 28, 36, 43, 46, 156-183, 215, 394, 408
toezicht 8, 14-16, 21, 24-27, 53, 54, 59, 62, 64, 80, 81, 86, 93, 98, 101, 135, 137, 141, 144, 152, 154, 155, 203, 204, 213, 220, 231, 234, 252, 256, 258, 262-264, 269, 275, 276, 278-280, 291, 299, 303, 304, 308-310, 312, 313, 316, 321, 325, 332, 342, 347, 348, 358, 360, 361, 363, 367, 369, 370, 374, 380, 384, 388, 395, 398, 416, 430, 432, 435
tweede fase 156, 163, 166, 176, 178, 179, 212, 214, 217, 294, 298, 300-303, 307, 329, 330, 332, 333, 336, 344, 347, 429, 438, 439

uitval 17, 19, 53, 62, 67, 113-115, 117, 122, 129, 178, 180, 202, 215, 218, 224, 230, 231, 235, 241, 270, 326, 342, 350, 355, 362, 366, 367, 370, 379, 389, 400, 404, 405, 407, 415, 423, 435, 439, 441

veiligheid 4, 5, 21, 28, 54, 65, 76, 80, 81, 84-87, 89-91, 93-101, 103-107, 130, 134-137, 139-143, 145, 147, 149-155, 243, 269, 287, 289, 291, 355, 378, 422, 423, 425, 427, 430, 433
vergrijzing 22, 23
vertrouwensinspecteur 76, 81, 100-102
verzuim 22, 28, 108, 112, 113, 115-119, 121-129, 193, 202, 203, 213, 235, 315, 318, 438-440
voeding 54, 56, 210, 216, 259, 260, 311, 318, 409, 431

zelfevaluatie 14-17, 23-25, 27, 103, 189, 190, 194, 195, 201-203, 231, 239, 247-249, 252, 256, 257, 262, 264, 267, 268, 272, 274, 276-280, 284, 288-291, 300, 309-311, 317, 324-326, 329, 355, 361, 364, 367-370, 378, 380, 384, 386, 388, 395-401, 411-413, 422, 424, 428, 430, 432
zij-instromers 197-201, 396
zorg en begeleiding 4, 16, 26, 28, 48, 52-55, 57-67, 69, 71-75, 203, 236-238, 256, 257, 259, 262, 264, 265, 267, 268, 270, 272, 274, 276-278, 283, 284, 288, 289, 293, 298, 299, 304, 308, 309, 313, 317, 324-326, 328, 348, 430
zwakke scholen 25, 26, 184, 188-190, 201, 202, 204, 205, 256, 26, 201, 213, 262-267, 284, 286, 288, 290, 299, 310, 311, 313, 316, 358, 359, 364

COLOFON

Publicatie
Inspectie van
het Onderwijs

Projectleiding
Wim van de Grift
(projectleider)
Leon Henkens
(portefeuillehouder)
Brenda Boon
(projectmedewerker)

Communicatie
Melanie Cramer-Mulder
Harm van Gerven
Mara Hoogveld
Gerard de Vries

Documentatie
Frans van Bedem
Evelien Evenhuis
Michel Stoc

Vormgeving
Vorm en Vent,
Amsterdam

Fotografie
Martijn Oostra

Redactie en data-analyse
Jan Willem Baten
Marja Blom
Henk den Boer
Daniel Bourguignon
Ans Brockhoff
Bert Bulder
Bep Corporaal
Hans Dekker
Rinske Doehri
Dré van Dongen
Anne Bert Dijkstra
Albert Essink
Herman Franssen
Peter Fröling
Pieter Hogenbirk
Vivian Heijmans
Vera Gombert
Jouke Jurjens
Ginette Klein
Marielle Klerks
Hettie ten Klooster
Joke Kordes
Gerbo Korevaar
Mineke Laman
Anneke Lassing-van Midden
Kim Lincklaen Arriëns
Bert Lichtenberg
Renate Limbach
Pat van der Lingen
Stef Neerken
Janita van Nes
Wim Oehlen
Marianne Pas
Piet van de Pol
Gerry Reezigt
Geert Renkema
Elma Rohde
Ferry de Rijcke
Jan Rijkers
Els de Ruijter
Marleen Schwerzel
Kees Sluis
Gea Stellema
Machteld Swanborn
Leny Tabak
Hananja Thomassen
Anneke Veraart
Jos Verkroost
Monique Visser
Bert de Vries
Ingrid Wijgh

Drukwerk
Den Haag media
groep, Den Haag