

# **Beleidsreactie van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij het Onderwijsverslag 2002**

## **1. Algemene reactie**

Het is de eerste keer dat bewindslieden van OCenW gelijktijdig met het Onderwijsverslag een beleidsreactie uitbrengen. In de nieuwe Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is dat vastgelegd. Staten-Generaal, de mensen in het onderwijs en iedereen die in het onderwijs is geïnteresseerd, kunnen nu direct kennismaken van onze eerste reactie op de informatie in het Onderwijsverslag.

Deze jaarlijkse rapportage van de inspectie over de staat van het Nederlandse onderwijs stelt ons in staat ons beleid zo veel mogelijk te laten aansluiten op de werkelijkheid van het onderwijs. Samen met veel anderen zijn wij geneigd daarbij snel alle aandacht te geven aan de waarschuwingen die de inspectie aan haar waarnemingen verbindt. Om te beginnen willen wij echter aandacht vragen voor het feit dat de inspectie opnieuw heeft vastgesteld dat de kwaliteit van ons onderwijs ruim voldoende is. Wij spreken onze waardering uit voor het vele en goede werk dat het onderwijspersoneel het afgelopen jaar heeft verricht. Leraren, onderwijsondersteunend personeel, onderwijsmanagers, onderwijsbestuurders, de vele vrijwilligers in het onderwijs: ze hebben allemaal bijgedragen aan de ruime voldoende van de inspectie.

Het Onderwijsverslag is ook dit jaar een aansporing om het goede te behouden en een niet mis te verstane uitdaging om met gezamenlijke inspanning te werken aan verdere verbeteringen.

Het is onze ambitie het huidige kwaliteitsniveau te behouden en verder te verhogen. Onderwijs kan altijd beter en moet voortdurend worden aangepast aan de veranderende behoeften van de lerenden en van de samenleving. Nederland heeft deze ambitie ook in Europees verband geformuleerd: we willen de kennisintensiviteit van de economie verhogen, en dat vraagt om kwalitatief hoogstaand onderwijs en onderzoek. Onderwijsinstellingen hebben ruimte nodig om hun bijdrage aan de kennissamenleving te kunnen leveren. Het toezicht is in handen van de inspectie, die daarmee de instellingen en de overheid een spiegel voorhoudt waarmee zij het onderwijs verder kunnen verbeteren.

De inspectie constateert dat met het oog op de toekomst een aantal thema's extra aandacht behoeft. Ze spreekt in dit verband van de noodzaak voor verhoogde waakzaamheid. In deze beleidsreactie richten wij onze aandacht eerst en vooral op die thema's, op de maatregelen die getroffen zijn en die wij nog zullen treffen om de problemen aan te pakken.

In het departementaal jaarverslag 2002 (uit te brengen in mei a.s.) zullen wij uitvoeriger en systematischer aan de Staten-Generaal verantwoording afleggen over het realiseren van onze beleidsdoelstellingen in de verschillende onderwijssectoren. Het Onderwijsverslag is een van de bronnen voor die verantwoording.

## 2. Kwaliteitszorg

De inspectie heeft de feitelijk gerealiseerde kwaliteit van het onderwijs bekeken, in de vorm van leerling/studentresultaten. Daarnaast heeft zij ook het proces onderzocht dat tot goede resultaten moet leiden. Tegen die achtergrond rapporteert zij over het gebruik van kwaliteitszorgsystemen. Zij constateert dat nog niet alle onderwijsinstellingen aan systematische zelfevaluatie doen. Dat betekent dat *proportioneel toezicht* nog niet goed mogelijk is: de inspectie kan haar beoordeling onvoldoende baseren op de resultaten van die zelfevaluatie.

Wij hechten sterk aan het principe van zelfevaluatie door instellingen, in combinatie met onafhankelijk maar proportioneel toezicht. Daarom zal eind 2003 de evaluatie starten naar het functioneren van de nieuwe toezichtkaders. De relatie met de eigen kwaliteitszorg van de onderwijsinstelling is een belangrijk aspect van de evaluatie.

### Primair en voortgezet onderwijs

De inspectie constateert dat veel scholen werken aan onderdelen van kwaliteitszorg, maar dat deze meestal niet in een totale kwaliteitscyclus zijn ingebed. Omdat de criteria het afgelopen jaar zijn aangescherpt, is het percentage scholen gedaald dat aan de criteria voor een goede kwaliteitszorg voldoet.

Dat is een extra aansporing om via ons meerjarenbeleid 2001-2006 de scholen te stimuleren een vorm van systematische kwaliteitszorg te gebruiken. Dat gebeurt langs verschillende wegen.

- Het project Q\*primair heeft als doelstelling dat op termijn alle scholen de kwaliteit van het onderwijs systematisch bewaken en verbeteren. Middelen daartoe zijn o.a. deskundigheidsbevordering van schoolleiders, ondersteuning van scholen en verspreiding van goede voorbeelden. Dit meerjarig initiatief van besturen- en schoolleidersorganisaties voor het primair onderwijs is medio 2001 van start gegaan.
- Het Q-5 project stimuleert al vanaf 2000 het gebruik van kwaliteitszorgsystemen in scholen voor voortgezet onderwijs. Deze scholen erkennen het belang van kwaliteitszorg. Naarmate de verschillende onderwijsvernieuwingen in onderbouw en bovenbouw van de scholen hun beslag hebben gekregen, zal er ruimte en menskracht zijn om bij steeds meer scholen een volwaardig systeem van kwaliteitszorg te laten functioneren. Dit jaar ontvangen de scholen informatie over de eisen die de inspectie stelt aan de verschillende systemen. Het project loopt tot medio 2005. Daarna kan een brancheorganisatie voor het VO de ondersteunende rol voor kwaliteitszorg overnemen.
- De scholen krijgen ook landelijke ondersteuning om hun kwaliteitszorg te verbeteren. De Landelijke Pedagogische Centra en de Universiteit Twente hebben producten en diensten ontwikkeld die scholen kunnen gebruiken. Onder verantwoordelijkheid van NWO wordt verder onderzoek verricht naar de ontwikkeling van kwaliteitszorg in het algemeen, en naar die bij het onderwijskansenbeleid in het bijzonder.

- Ook de inspectie zelf laat zich niet onbetuigd: de inspecteurs informeren bij hun jaarlijks schoolbezoeken naar de stand van zaken van de kwaliteitszorg. Dat stimuleert de scholen om hun kwaliteitszorgsystemen meer te gebruiken.

### **Zeer zwakke scholen in primair en voortgezet onderwijs**

Volgens de inspectie moet vier procent van de scholen in het basisonderwijs en drie procent van de scholen in het voortgezet onderwijs als zeer zwak worden gekwalificeerd. Dat is op zich een zorgelijke situatie. Iedere school hoort tenminste voldoende kwaliteit te bieden. Dank zij het nieuwe inspectietoezicht onder de WOT weten we nu welke scholen zeer zwak presteren en kunnen alle betrokkenen samen werken aan verbetering

Momenteel geldt voor zeer zwakke scholen al een speciale aanpak. Om te beginnen staan zij onder een intensiever toezicht. In het inspectierapport over de school staat op welke punten de school een verbeterplan moet maken. De inspectie bekijkt dat kritisch en ondersteunt de school bij de uitvoering van de verbeteringen.

Het ministerie wil in overleg met onderwijsorganisaties mogelijkheden bezien van een (bestuurlijke) aanpak om scholen te ondersteunen die er op eigen kracht niet uitkomen.

### **Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie**

De inspectie constateert dat de kwaliteit van het primaire proces in de Bve-sector voldoende is, maar dat de kwaliteitszorg te wensen overlaat.

OCenW koerst naar een herijking van de bestuurlijke verhoudingen in de Bve-sector, waarbij de individuele instellingen scherper dan voorheen beoordeeld worden op de prestaties die zij leveren, op basis van heldere kaders (VBTB-aanpak) die in de wet worden vastgelegd. Deze kaders zullen niet het karakter van gedetailleerde regels krijgen, maar juist helderheid moeten scheppen voor deregulering en daarnaast creëren ze randvoorwaarden voor een sterk presterende sector.

### **Hoger onderwijs**

De inspectie is van oordeel dat de kwaliteitszorg voor het wetenschappelijk onderwijs en voor het hoger beroepsonderwijs voldoende is en dat de kwaliteitszorg zich ook verder ontwikkelt.

Vanaf september 2003 worden de opleidingen in het hoger onderwijs geaccrediteerd door de Nederlandse Accreditatie Organisatie (NAO). Daarmee verandert de rol van de inspectie op dat punt. De inspectie blijft wel de invoering van de bachelor-masterstructuur monitoren. In het toezicht op de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zal de NAO toezien op de kwaliteit van de opleidingen, en zal de inspectie de invoering monitoren van de bachelor-masterstructuur.

### 3. Onderwijspersoneel

#### **Personeelstekort en onderwijskwaliteit**

Het lerarentekort heeft op de meeste scholen nog geen grote gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs. Scholen slagen erin door hun inzet en creativiteit de onderwijskwaliteit op peil te houden, ondanks de problemen die zich voordoen op de arbeidsmarkt. We delen de zorg van de inspectie voor mogelijke gevolgen voor de langere termijn, met name bij de 3 à 4 % zwakke scholen, te meer daar de problematiek van de zwakke scholen veel breder is. De inspectie stelt dan ook de vraag of het grotere ziekteverzuim en het grotere verloop onder leraren en directeuren de oorzaak of juist het gevolg is van het zwak zijn van de scholen. Om de vinger aan de pols te houden zal ik vervolgonderzoek laten doen naar de effecten van het tekort aan onderwijspersoneel op de kwaliteit van het onderwijs, in het bijzonder waar het de zwakke scholen betreft.

De inspectie baseert haar oordeel over de relatie tussen onderwijskwaliteit en tekort aan onderwijspersoneel op eigen waarneming en op het onderzoek *Personeelsvoorziening en schoolkwaliteit in het basis- en voortgezet onderwijs* van Research voor Beleid en Regioplan. Op 14 april is dit rapport aangeboden aan de Tweede Kamer. De onderzoekers concluderen dat problemen in de personeelsvoorziening op de meeste scholen voor primair en voortgezet onderwijs nog nauwelijks effect hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Uit de Arbeidsmarktbarometer is bekend dat scholen deze problemen het hoofd bieden met (nood)oplossingen die lesuitval moeten voorkomen: ze voegen klassen samen, schorten arbeidsduurverkorting op, verhogen de deeltijdfactor, passen roosters aan, en zetten directeuren, intern begeleiders of ondersteunend personeel in. De scholen weten op deze manier de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden, maar dat trekt wel een zware wissel op schoolorganisatie en personeel.

OCenW wil scholen ondersteunen om een goed en integraal wervings- personeels- en opleidingsbeleid te voeren. Op 2 december 2002 heeft de Tweede Kamer het *Plan van Aanpak Arbeidsmarkt- en Personeelsbeleid* ontvangen, dat voor de korte termijn een groot aantal acties aankondigt om de toegang tot onderwijsberoepen te verbeteren.

Een belangrijk onderdeel van het beleid zijn de regionale convenanten. Die zijn bedoeld om een betere afstemming te realiseren tussen de vraag naar en het aanbod aan onderwijspersoneel. Het gaat daarbij om concrete afspraken over werving en opleiding van onderwijspersoneel tussen scholen, opleidingen voor leraren en onderwijsassistenten, maar ook met gemeenten, ondersteuningsinstellingen en bedrijfsleven. Het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt stimuleert en ondersteunt de ontwikkeling van regionale convenanten, en geeft de regio's met tekorten de hoogste prioriteit. Op 27 maart 2003 werd het eerste convenant ondertekend in Amsterdam.

Een goede CAO is een randvoorwaarde voor het welslagen van initiatieven op schoolniveau. Het is daarom verheugend dat het – in een sombere economische context met de noodzaak tot loonmatiging – mogelijk is gebleken om met de Centrales van overheids- en onderwijspersoneel een evenwichtig onderhandelaarsakkoord te sluiten. Een akkoord waarin de sector onderwijs een bijdrage levert aan loonmatiging, en waarin óók met medewerking van sociale

partners 50 miljoen euro is vrijgemaakt voor specifieke impulsen om het arbeidsmarkt- en personeelsbeleid op instellingsniveau te ondersteunen. Het primair onderwijs krijgt vanaf 1-8-2003 extra ruimte voor ondersteunend personeel. Specifiek voor het VMBO komt er extra ruimte voor unctiedifferentiatie, waarmee de scholen functies op LC en LD-niveau kunnen creëren.

### **Opleiden van onderwijspersoneel**

De inspectie ziet een toename aan variëteit in het personeel op de scholen, en constateert dat het opleidingsstelsel die ontwikkeling zal moeten volgen. Scholen krijgen meer opleidingstaken die zij steeds vaker samen met de opleidingen vormgeven. De inspectie is positief over deze samenwerking tussen scholen en opleidingen. Maar ze vraagt ook aandacht voor een juiste balans tussen opleiden door de opleiding en opleiden in de school. Ook wijst zij erop dat de huidige financieringsstromen soms de samenwerking belemmeren.

Wij onderschrijven de conclusie van de inspectie dat de ontwikkelingen op de onderwijsarbeidsmarkt vernieuwingen noodzakelijk maken in de kwalificatiestructuur en het stelsel van opleidingen. Uitgangspunt is dat de school goed personeelsbeleid kan voeren. Dat vraagt om een flexibele schoolorganisatie en om opleidingen die volledig zijn afgestemd op de behoefte van de school. In het *Wetsvoorstel Beroepen in het Onderwijs* en in de Nota van Wijziging die op 14 april jl. aan de Kamer zijn gezonden, worden mogelijkheden geschetst om de opleidingen te verbeteren en om de kwaliteit van onderwijspersoneel te bewaken.

Deze zomer ontvangt de Kamer nadere voorstellen voor een transparante kwalificatiestructuur voor onderwijspersoneel en een flexibel opleidingsstelsel.

### *Zij-instroom*

In haar rapportage over de zij-instroom in het voortgezet onderwijs uit de inspectie zich kritisch over de kwaliteit van het assessment (inhoud en procedure) en over het scholings- en begeleidingsadvies. Ook het maatwerk aan zij-instromers laat nog te wensen over. Zowel scholen als opleidingen hebben moeten wennen aan de nieuwe mogelijkheden die de Interimwet zij-instroom (2000) biedt om mensen op te leiden uit andere maatschappelijke sectoren. De groeiende belangstelling voor zij-instroom, legde een extra druk op de assessmentcentra.

Om deze knelpunten aan te pakken moeten scholen goede afspraken maken met assessmentcentra, bijvoorbeeld in het kader van regionale convenanten. Daarnaast moet de kwaliteit en onafhankelijkheid van de assessmentcentra gegarandeerd worden. In de nota van wijziging op de Wet Beroepen in het Onderwijs stellen we daarom voor dat alle assessmentcentra zich moeten kwalificeren voor hun taak. Om scholen gericht te kunnen blijven ondersteunen bij het in dienst nemen en opleiden van zij-instromers, zal ik de subsidiëring van scholen bij de aanstelling en opleiding van zij-instromers voortzetten door verlenging van de regelingen zij-instroom voor primair en voortgezet onderwijs tot 1 augustus 2004.

In mijn brief van 14 april 2003 heb ik de Tweede Kamer mijn – uitgebreidere - beleidsreactie gegeven bij het inspectierapport *Evaluatie van het zij-instroomtraject in het voortgezet onderwijs* dat ik op 5 december 2002 aan de Tweede Kamer heb aangeboden.

## 4. De (risico)leerling

### **Allochtone en autochtone leerlingen**

De inspectie constateert dat steeds meer allochtone leerlingen al tijdens het basisonderwijs hun achterstand inlopen ten opzichte van autochtone leeftijdgenoten. In de review *Onderwijsachterstanden in het basisonderwijs*<sup>1</sup>, meldt Tesser dat deze vooruitgang bij allochtone leerlingen te danken lijkt te zijn aan effectiever basisonderwijs.

Om verdere verbetering mogelijk te maken, stimuleert het ministerie o.a. programmatisch werken in de voor- en vroegschoolse fase. De VVE-impuls is inmiddels verankerd in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De inspectie constateert dat te veel leerlingen op achtjarige leeftijd nog onvoldoende technisch kunnen lezen om hun schoolloopbaan met succes te kunnen voortzetten. Het gaat daarbij niet alleen om allochtone leerlingen. De constatering van de inspectie toont nog eens het belang aan van VVE, dat onder meer het verbeteren van de beheersing van de Nederlandse taal tot doel heeft. Recent internationaal onderzoek wijst uit dat Nederland na Zweden het best presteert bij begrijpend lezend. Tien jaar geleden nam Nederland nog een 21ste plaats in. Uit het onderzoek blijkt ook dat allochtone leerlingen zeer goed presteren ten opzichte van allochtone leerlingen in andere landen, zoals bijvoorbeeld Engeland en Duitsland (PIRLS<sup>2</sup>, 2003).

Niet alle etnische groepen lopen hun achterstand in gelijke mate in. Ook tussen basisscholen zijn er grote verschillen (p. 21). De onderwijskansenaanpak speelt hierop in en leidt tot maatwerk op basis van schoolspecifieke analyses.

### **(Voortgezet) speciaal onderwijs en speciaal basisonderwijs**

Zowel het speciaal onderwijs als het speciaal basisonderwijs bieden leerlingen een veilig en ondersteunend pedagogisch klimaat, zo concludeert de inspectie. De tekortkomingen die de inspectie constateert liggen op het terrein van leerstofaanbod en leerlingenzorg.

#### *Leerstofaanbod*

Het (v)so en het so zijn commercieel weinig interessant voor uitgevers. Volgens de inspectie ligt hier een taak voor de overheid. OCW heeft al enkele opdrachten uitgezet om materiaal te ontwikkelen.

Het CED ontwikkelt taalmethode voor het speciaal (basis-) onderwijs, die voldoende differentiatiemogelijkheden biedt voor de sub-groepen binnen dat type onderwijs. Het Freudenthalinstituut maakt materialen voor 'realistisch rekenen' die aansluiten bij bestaande rekenmethodes met veel differentiatiemogelijkheden. De materialen zullen door uitgevers worden gepubliceerd en verspreid. Op het terrein van educatieve software wordt voor het speciaal onderwijs een programmamatrix ontwikkeld die op de verschillende doelgroepen is afgestemd.

---

<sup>1</sup> Onder redactie van W. Meijnen (2003)

<sup>2</sup> PIRLS: the Progress in International Reading Literacy Study, uitgevoerd door the International Study Center, Boston

Deze en andere instellingen ontwikkelen ook materialen en hulpmiddelen om de leerkrachten te ondersteunen, vooral in het taal- en rekenonderwijs.

Voor het speciaal basisonderwijs geldt dat de samenwerkingsverbanden WSNS extra worden ondersteund om het leerstofaanbod voor zorgleerlingen te verbeteren. Op 27 november 2002 is dit in een brief aan de Tweede Kamer aangekondigd.

Samenwerkingsverbanden ontvangen een bedrag per leerling. Met deze middelen kunnen ze lesmaterialen aanschaffen, die optimaal zijn afgestemd op de specifieke onderwijsbehoefte van zorgleerlingen in het speciaal basisonderwijs. Het gaat om gemiddeld 12.800 euro per speciale school voor basisonderwijs.

### *Leerlingenzorg*

De inspectie constateert duidelijke tekorten in de leerlingenzorg. Scholen volgen de ontwikkeling van leerlingen weliswaar min of meer systematisch, maar de gegevens worden onvoldoende geanalyseerd en verbonden met een concreet handelingsplan. Daardoor kunnen de scholen nauwelijks vaststellen of leerlingen voldoende vooruitgang boeken.

De regeling leerlinggebonden financiering schenkt aandacht aan dit probleem. Zo schrijft de regeling voor dat zowel reguliere als speciale scholen voor hun leerlingen een handelingsplan moeten opstellen. Ouders moeten met dit plan instemmen. Ook de inhoudelijke criteria voor het handelingsplan zijn voorgeschreven.

Om de handelingsplannen te vertalen in een aanpak voor de individuele leerling zijn modellen en handreikingen ontwikkeld voor de handelingsgerichte diagnostiek. Dit jaar zal de aandacht gericht zijn op de implementatie hiervan via ondersteuning in de school en op regionale bijeenkomsten.

Voor het speciaal basisonderwijs hebben de onderwijsorganisaties, verenigd in het WSNS+-project, een specifiek ondersteuningsaanbod ontwikkeld. Het WSNS+-project heeft in het activiteitenplan (oktober 2002) verschillende doelstellingen geformuleerd om de leerlingenzorg te verbeteren op de scholen voor speciaal basisonderwijs. Zo moet het systematisch volgen van leerlingen verbeteren en moet de aanwezigheid van handelingsplannen toenemen. Scholen worden daarbij op maat gesteund door begeleiders die vanuit WSNS+ zijn voorgeschoold.

### **Risicoleerlingen in VO en BVE, de aansluiting VO-vervolgonderwijs**

Als het gaat om risicoleerlingen, vraagt de inspectie vooral aandacht voor het voortijdig schoolverlaten. De inspectie constateert dat het percentage voortijdige schoolverlaters nog te hoog is. Tegelijkertijd constateert de inspectie dat de scholen uiteraard niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor alle problemen die leerlingen ondervinden tijdens hun schoolloopbaan.

Wij onderschrijven deze constatering. De oorzaken van voortijdig schoolverlaten zijn heel divers. Het kan gaan om een foutieve studiekeuze (die niet wordt gevolgd door herinschrijving elders). Voor sommige leerlingen is een startkwalificatie eenvoudig niet haalbaar. Veel oorzaken zijn buiten de school gelegen. Het gaat om jongeren met psychosociale, sociaal-maatschappelijke of emotionele problemen. In tijden van voorspoed worden jongeren soms door werkgevers uit de school gehaald om te komen werken, voordat zij een startkwalificatie hebben behaald. Dit verschijnsel staat bekend als 'groenpluk'.

Onze inzet is om de meld- en registratiepraktijk te verbeteren. Dat is een cruciale voorwaarde voor succes. Het gaat erom dat de hele populatie voortijdige schoolverlaters in beeld wordt gebracht en dat een zo groot mogelijk deel daarvan succesvol aan de slag gaat op een andere school. Door een verbeterde melding en registratie wordt het werkelijke aantal voortijdige schoolverlaters steeds beter benaderd.

Bij de aanpak van voortijdig schoolverlaten zijn heel veel instellingen en instanties betrokken. De problemen die de inspectie signaleert vragen dan ook om een gezamenlijke aanpak. Dit wordt nagestreefd in de operatie Jong die gericht is op de bevordering van de samenwerking tussen deze instellingen en instanties in de uitvoeringspraktijk.

Naast de curatieve aanpak van voortijdig schoolverlaten is er ook veel aandacht voor de preventieve aanpak, waarbij de nadruk ligt op doorlopende leerwegen in de beroepskolom. Binnen de beroepskolom staan doorlopende leerlijnen en de loopbaan van de leerling centraal. Het beroepsonderwijs wordt in toenemende mate georganiseerd rondom de individuele leerlingen. Dit biedt meer mogelijkheden voor maatwerk voor die leerlingen die om welke reden dan ook extra aandacht en zorg nodig hebben om een startkwalificatie te kunnen halen.

In het rapport 'Ruimte voor Rekenschap' heeft de staatssecretaris aangegeven dat zij voor de bekostiging van maatwerk voor risicogroepen een voorziening voorbereidt in het kader van het uitvoeringsbesluit WEB.

De veiligheid en de sfeer in de school zijn belangrijke aspecten voor de opvang van (risico-)leerlingen. Dit voorjaar sturen we een brief naar de Tweede Kamer met ons standpunt over veiligheid in het onderwijs. Daarin worden onder andere maatregelen aangekondigd om een veilig schoolklimaat te scheppen.

Het voortgezet onderwijs is niet het eindstation in de onderwijsketen. Leerlingen stromen door naar vervolgonderwijs, om een startkwalificatie te behalen (na het VMBO) en om hun talenten verder te ontwikkelen. Goede aansluiting tussen het voortgezet en het vervolgonderwijs is daarom belangrijk. De komende tijd zullen we nauwgezet volgen hoe de leerlingen uit het VMBO het ervan afbrengen in het MBO.



## 5. De staat van het primair onderwijs

De kwaliteit van het Nederlands onderwijs is heel behoorlijk, zo concludeert de inspectie. De opbrengsten in het basisonderwijs zijn vanaf 1998 ongeveer op hetzelfde peil gebleven. Uit onderzoek blijkt dat dit ook internationaal gezien een goede prestatie is.

Nederlandse leerlingen scoren internationaal gezien goed. Zo geldt voor rekenen/wiskunde dat Nederlandse leerlingen internationaal gezien goede resultaten boeken. Uit het zogenoemde TIMMS<sup>3</sup> onderzoek blijkt dat leerlingen uit groep 5 en groep 6 in vergelijking met leerlingen uit 25 andere landen wereldwijd, voor rekenen/wiskunde ruim boven het internationale gemiddelde scoren (TIMMS, 1997). Ook voor Nederlandse taal zijn uitstekende resultaten geboekt, zo blijkt uit het eerder genoemde PIRLS onderzoek onder 9-jarigen.

Tegelijkertijd signaleert de inspectie problemen rondom verschillende kwaliteitskenmerken in het basisonderwijs. Veel scholen stemmen het onderwijs nog onvoldoende af op de verschillen tussen leerlingen en de leerlingenzorg schiet nog vaak tekort (zie hoofdstuk 4). Ook de kwaliteitszorg staat op veel scholen nog in de kinderschoenen (zie hoofdstuk 2).

Willen scholen de leerlingenzorg kunnen versterken, dan moet de kwaliteitszorg goed functioneren. Daar leveren projecten als het eerder genoemde Q\*Primair een belangrijke bijdrage aan. Ook de leerlingvolgsystemen die momenteel worden ontwikkeld, stellen scholen in staat om de leerlingenzorg te verbeteren.

De verkleining van de groepen in de onderbouw leidt tot kwaliteitsverbetering in het basisonderwijs. Uit onderzoek uitgevoerd door OCTO (2000, 2001) weten we dat in kleine groepen een betere instructie en begeleiding vooral ten goede komt aan zwakke en goede leerlingen. De inspectie concludeert in het rapport over de groeps grootte dat leraren *meer handen in de klas* lesgeven, beter kunnen inspelen op de individuele behoeften van leerlingen. Ook ondersteuning door remedial teachers, intern begeleiders en reken- of taalcoördinatoren biedt leraren de kans de zorg voor leerlingen beter te vervullen. Of de groepsverkleining ook tot betere leerprestaties leidt, is onderwerp van een meerjarig onderzoek onder auspiciën van NWO.

Van groot belang voor een optimale leerlingen- en kwaliteitszorg is de afstemming met de voor- en vroegschoolse educatie en het voortgezet onderwijs. Het VVE-beleid is er dan ook op gericht dat instellingen gestructureerde programma's aanbieden met een doorgaande leerlijn. Ook na het basisonderwijs moet een leerling zijn schoolloopbaan zonder aansluitingsproblemen kunnen vervolgen.

Bij de herziening van de kerndoelen basisonderwijs zal de afstemming met het voortgezet onderwijs zorgvuldig worden bewaakt.

---

<sup>3</sup> TIMMS: Third International Mathematics and Science Study, uitgevoerd onder auspiciën van the International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)

## 6. De staat van het voortgezet onderwijs

### *Algemeen*

De inspectie noemt de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in hoofdlijnen goed. Zowel de prestaties van de leerlingen als de pedagogische kant van het onderwijs zijn op orde. Uit gegevens van het laatste PISA-onderzoek blijkt bovendien dat de toenmalige VBO-leerlingen meer dan VWO-leerlingen bijdragen aan de hoge positie van Nederland bij internationale vergelijkend leesonderzoek. Alleen in Finland (heeft minder dan 2% allochtonen) en in Zuid-Korea scoren vergelijkbare leerlingen hoger dan onze VBO-leerlingen.

Er zijn echter ook signalen dat onze internationaal vooraanstaande positie wordt bedreigd. De tekorten aan onderwijspersoneel blijven, ondanks allerlei tijdelijke maatregelen, een punt van zorg. De tekorten zijn groter in de grote steden, waar ze extra hard aankomen omdat daar de zwakke scholen zijn oververtegenwoordigd. Ook de veiligheid op scholen, voor leraren en leerlingen, is nog onvoldoende gewaarborgd.

### *Zorgleerlingen*

De inspectie stelt vast dat het aantal zorgleerlingen verder is gegroeid. Alhoewel uit de ILT 2002 blijkt dat deze groei inmiddels tot stilstand is gekomen, blijft waakzaamheid geboden. De ontwikkeling wordt de komende jaren nauwgezet gevolgd. Een verdere groei is niet gewenst.

### *Pedagogische en didactische vaardigheden*

De inspectie constateert verder dat leraren goed zijn in hun pedagogisch handelen, maar vaak tekortschieten in hun didactisch handelen – vooral als het gaat om het gebruik van activerende leervormen.

Wij zullen het komende jaar bevorderen dat er instrumenten komen voor kwaliteitszorg op het niveau van afzonderlijke vakken en het handelen van docenten. Het Q-5 project zal daarover overleggen met de VVVO.

Verder voorzien we dat op afzienbare termijn – onder andere na het eerste examen VMBO – de belasting van leraren en schoolleiders om deze omvangrijke innovatie in te voeren, zal afnemen. Daardoor ontstaat er meer rust en ruimte voor de scholen, zodat zij verder kunnen werken aan de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs.

### *Kerdoelen basisvorming*

De inspectie stelt vast dat steeds minder scholen alle kerndoelen basisvorming realiseren in het onderwijsaanbod. Het is denkbaar dat scholen daarmee reageren op de (tijdelijke) wetswijziging van de WVO per 1-8-2001 (artikel 11g, lid 1), die het mogelijk maakt dat het bevoegd gezag kan beslissen welke kerndoelen of onderdeel van kerndoelen gerealiseerd moeten worden. De taakgroep basisvorming buigt zich in overleg met de scholen over een herziening van de kerndoelen.

Dit in aanmerking nemende, achten wij nu geen extra aanvullende maatregelen nodig.

### *Vmbo*

Veel scholen, leraren en schoolleiders zetten alles op alles om van het VMBO een succes te maken. De inspectie meldt dat men op de scholen een zekere trots voelt

over de vernieuwing die tot stand wordt gebracht. Wel leeft er onzekerheid over de slaagkansen van de zwakke leerling in de basisberoepsgerichte leerweg. De verrichtingen van zwakkere leerlingen in het VMBO worden in dat opzicht zorgvuldig gevolgd. De inspectie geeft verder aan dat het VMBO prioriteit moet krijgen als het gaat om investeringen in huisvesting en herinrichting.

#### *Tweede fase*

Volgens de inspectie vertonen de vakken binnen de profielen van de tweede fase havo/vwo nog te weinig samenhang. De voorstellen in *Ruimte laten en keuzes bieden* komen tegemoet aan deze constatering.

## 7. De staat van het Beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

De inspectie constateert dat de kwaliteit van de onderwijsleerprocessen, de kwaliteit van leerplaatsen en leermiddelen, en de trajectbegeleiding voldoende zijn bij minimaal 89% van de onderzochte instellingen. De onderwijskundige integratie van ICT ligt fors hoger dan vorig jaar. Daarnaast schetst de inspectie in haar verslag ook enkele verbeterpunten.

### **Toegankelijkheid**

De toegankelijkheid van het onderwijs omvat zowel de *fysieke* toegankelijkheid als de toegankelijkheid voor *bepaalde doelgroepen*. Op het gebied van toegankelijkheid constateert de inspectie positieve ontwikkelingen. De roc's hebben hun opleidingsaanbod aan de onderkant sterk uitgebreid en bieden steeds meer opleidingen aan in beide leerwegen.

Over de toegankelijkheid van scholen voor gehandicapten is in 2002 een onderzoek<sup>4</sup> afgerond. Dit onderzoek gaat in op de aard en omvang van de belemmeringen die gehandicapten in het (v)mbo ondervinden bij hun dagelijks onderwijsdeelname en op de mogelijke gevolgen die dat heeft voor de doorstroom naar mbo en hbo en de positie op de arbeidsmarkt. Er werden betrekkelijk weinig problemen gesignaleerd rond de bereikbaarheid of toegankelijkheid van de instellingen.

### **Beroepspraktijkvorming**

Ten opzichte van de voorgaande jaren scoort de beroepspraktijkvorming aanzienlijk beter. De aandacht voor de kwaliteit van de beroepspraktijkvorming staat hoog op de agenda van de betrokken partijen. De inspectie heeft verbeteringen geconstateerd in de voorbereiding van de deelnemers op en de begeleiding tijdens de beroepspraktijkvorming. De verbeteracties die door de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven en de onderwijsinstellingen zijn ingezet, beginnen resultaat op te leveren. Dit laat onverlet dat de kwaliteit nog beter moet en kan. Het streven is nog voor de zomer een verbeteragenda te presenteren, waarin met name de Bve Raad en de Vereniging Colo zullen aangeven hoe hun leden de kwaliteit verder gaan verhogen.

### **Flexibiliteit en maatwerk**

De inspectie kijkt specifiek naar 'flexibiliteit en maatwerk'. Het gaat dan om de aansluiting van de opleiding op het toeleverend onderwijs en om de mogelijkheden om van leerweg te wisselen en de studieduur te versnellen. De inspectie stelt vast dat 57% van de roc-opleidingen voldoende flexibel is, zodat individueel maatwerk mogelijk is.

Een verdere toename van flexibiliteit en maatwerk maakt deel uit van de ontwikkeling van de beroepskolom. Hierin ligt de nadruk op het realiseren van doorlopende, flexibele leerwegen en wordt het onderwijs in toenemende mate georganiseerd rond de loopbaan van de deelnemer. De instellingen hebben grote inrichtingsvrijheid bij het ontwikkelen van de beroepskolom, waardoor sprake is van een gevarieerde invulling. Het centraal stellen van de loopbaan van de deelnemer vergt dat hierop de komende periode een flinke verbetering wordt gerealiseerd. In de zogenoemde kwalitatieve monitor wordt dit proces gevolgd.

---

<sup>4</sup> Met beperkingen door het beroepsonderwijs, ITS, november 2002

### **Naleving wet- en regelgeving**

De inspectie controleert bij BVE-instellingen of de vereiste wettelijke documenten (de onderwijsovereenkomst, de praktijkovereenkomst en de onderwijs- en examenregeling) aanwezig zijn en of zij voldoen aan de eisen. Op basis van haar controle op de wettelijke documenten constateert de inspectie dat de aandacht voor de rechtsbescherming van de deelnemer is toegenomen, maar dat de feitelijke kwaliteit van de wettelijke documenten hierop achterblijft.

Daarnaast controleert de inspectie of de bol-opleidingen per leerjaar tenminste 850 klokuren onderwijs bevatten (deze norm is in de WSF vastgelegd). De controle op deze norm heeft aangetoond dat de minimumnorm bij nog veel opleidingen in één of meerdere jaren niet gehaald wordt. Staatssecretaris Nijs zal de Kamer binnenkort informeren over de consequenties die wij hieruit trekken en de wijze waarop zij naleving van de prestatieverplichtingen van de instellingen op het punt van onderwijsintensiteit zal handhaven. Voor de BVE-sector is een wetsvoorstel ontworpen waarin een nadere omschrijving van het begrip 'voltijdse opleiding' is opgenomen. Deze bestaat uit 1600 studiebelastingsuren, waarvan 850 behoren bij een in instellingstijd verzorgd onderwijsprogramma. Dit wetsvoorstel wordt dezer dagen voorgelegd aan de Raad van State.

### **Examinering**

De inspectie stelt vast dat instellingen werk maken van de verbetering van de examens. Toch zijn er maar weinig instellingen die de kwaliteit van de examens voldoende bewaken. Bij ruim een kwart van de onderzochte opleidingen hebben de onderwijsinstellingen niet voldaan aan de wettelijke verplichting om bepaalde onderdelen van de examens te laten bewaken door externe exameninstellingen. Bij niet-bekostigde instellingen is het beeld positiever dan bij de bekostigde instellingen.

Na herbeoordeling van eerder geconstateerde afwijkingen zag de inspectie overigens geen aanleiding om de minister te adviseren de instellingen in kwestie sancties op te leggen.

Om de borging van de examenkwaliteit verder te verbeteren, moet de ingezette verbetering van de examenpraktijk voortgezet en geïntensiveerd worden, zoals staatssecretaris Nijs heeft aangegeven in haar beleidsreactie (d.d. 18 februari) op het Examenverslag 2002.

## **8. De staat van het hoger onderwijs**

### **De kwaliteit van het onderwijs**

Zowel in het WO als in het HBO zijn de visitatiecommissies grotendeels tevreden over het niveau en de inhoud van de onderzochte opleidingen. De Inspectie signaleert een aantal punten van kritiek:

- de bewaking van kwalificaties laat bij veel opleidingen te wensen over. Tegelijkertijd zijn bij de meeste onderzochte hbo-opleidingen de gerealiseerde kwalificaties voldoende tot goed.
- In de onderzochte wo-opleidingen is de werkelijke studieduur te lang.
- Het personeelsbeleid scoort slecht bij onderzochte hbo-opleidingen. De inspectie heeft bij de helft van de onderzochte wo-opleidingen kritiek op organisatie, waaronder het personeelsbeleid.

Wij nemen de kritiek van de inspectie serieus, maar merken daarbij op het systeem van kwaliteitszorg in het hoger onderwijs zelfregulerend is. Doorgaans brengen instellingen toereikende verbeteringen aan als reactie op visitaties.

De inspectie pleit ervoor om op korte termijn procedures te ontwikkelen die de beoordeling van het verbetertraject mogelijk maken.

Bij dit signaal van de inspectie past een herinnering aan het verschil tussen accreditatie en visitaties. De functie van beide systemen is borging van de kwaliteit van de opleidingen. In beide systemen brengt de instelling zelf verbeteringen aan in de opleiding.

In de nieuwe situatie van accreditatie moeten de instellingen noodzakelijke verbeteringen realiseren vóórdat een opleiding geaccrediteerd kan worden.

Voorheen kreeg de instelling ná de visitatie twee jaar de gelegenheid om de verbeteringen door te voeren; en de inspectie zag hierop toe.

Met de systematiek van accreditatie is dit niet meer nodig. Mocht de instelling de accreditatie onthouden worden voor een opleiding, dan heeft zij twee jaar de gelegenheid opnieuw accreditatie aan te vragen. Zolang accreditatie onthouden wordt, mogen geen nieuwe studenten worden ingeschreven aan de opleiding in kwestie.

Voor de overgangperiode naar accreditatie zijn afspraken gemaakt tussen de inspectie, de Nederlandse Accreditatie Organisatie en ons ministerie. De inspectie houdt toezicht op lopende verbetertrajecten, of draagt die over aan de NAO. Een aantal medewerkers van de inspectie wordt voor een beperkte periode bij de NAO gedetacheerd. Zij beoordelen de visitatierapporten en signaleren eventuele ernstige tekortkomingen aan het NAO-bestuur.

### **Kwaliteit en studeerbaarheid**

Het *Studeerbaarheidsfonds* is in 1996 in het leven geroepen. Het heeft als doel belemmeringen weg te nemen die studenten kunnen ondervinden als zij hun studie wilden voltooien in de tijd die ervoor stond. Het fonds bedroeg 226.890.000 euro (destijds 500 miljoen gulden). Dat bedrag is toegekend aan 2470 projecten.

In haar inhoudelijke evaluatie concludeert de inspectie dat 69% van de projecten de doelen heeft gerealiseerd. In 23% van de gevallen kon de inspectie geen duidelijk oordeel vellen, omdat de projectdoelstellingen niet gehaald zijn, maar er wel een

substantiële inspanning is geleverd. De projecten hebben in 6% van de gevallen geen substantieel resultaat opgeleverd, en 2% van de projecten is niet verantwoord.

De instellingen die verantwoordelijk zijn voor deze 2% projecten, hadden uiteenlopende verklaringen voor de resultaten, bijvoorbeeld dat verschillende projecten waren samengevoegd, of dat het project (in tweede instantie) geheel voor eigen rekening was uitgevoerd.

Over de 23% van de projecten die de inspectie niet eenduidig heeft kunnen beoordelen, vermeldt het onderliggende rapport van de inspectie dat afzonderlijke doelen niet altijd meer precies te herleiden waren, of dat ze zijn bijgesteld in verband met voortschrijdend inzicht. Het ging dikwijls om projecten op het gebied van ICT, waarin de ontwikkelingen destijds heel snel gingen. Bij alle projecten in deze categorie zijn echter nuttige en substantiële resultaten behaald.

Het fonds heeft een belangrijke impuls gegeven aan de invoering van meer probleemgestuurde onderwijsvormen en aan de inzet van ICT in het onderwijs. De instellingen hebben de resultaten van de projecten grotendeels geïntegreerd in het reguliere onderwijsprogramma.

Studeerbaarheid is opgenomen in het accreditiekader van de NAO. Daardoor krijgt het ook in de toekomst aandacht.

### **Internationalisering**

Zowel bij de accreditatie als bij het bachelor-masterstelsel is internationalisering een prominent thema. De inspectie heeft echter de indruk dat dit thema niet de aandacht krijgt die het verdient.

Inmiddels heeft internationalisering in het accreditiekader op verschillende manieren vorm gekregen. Voor beoordeling van het karakter van de opleiding zijn de internationaal gehanteerde beschrijvingen voor Bachelor en Master opgenomen. Als voorbeeld van een bijzonder kwaliteitskenmerk van een opleiding wordt internationalisering genoemd. Bovendien sluiten de eindkwalificaties van de opleidingen aan bij de eisen die (buitenlandse) vakgenoten en de beroepspraktijk stellen. Ook bij de beoordeling van de gevolgde werkwijze wordt het kwaliteitsoordeel van de validerende en beoordelende instantie zo mogelijk mede gebaseerd op een vergelijking met internationaal gehanteerde normen voor opleidingen in het desbetreffende domein.