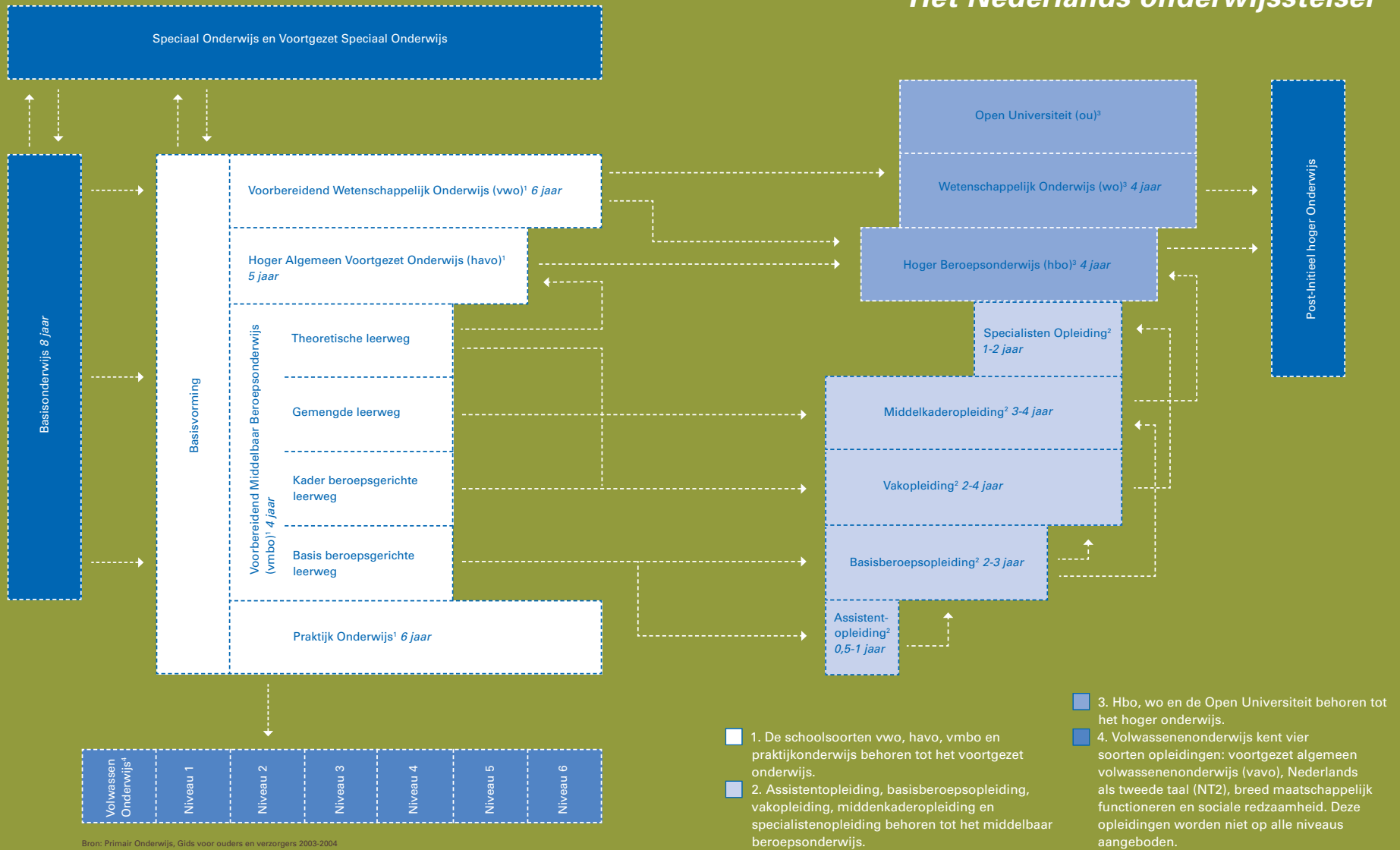


# **ONDERWIJSVERSLAG 2003/2004**

Inspectie van het Onderwijs

# Het Nederlands onderwijsstelsel



### Instellingen in 2003 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	6994
Speciaal basisonderwijs	348
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	324
Voortgezet onderwijs	667
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	59
Hoger beroepsonderwijs	49
Wetenschappelijk onderwijs	12

Bron: OCW (2004)

### Personeelsleden in fte's x 1000 in 2003 (exclusief LNV)

Basisonderwijs en speciaal basisonderwijs	102,3
Speciaal onderwijs en voortgezet speciaal onderwijs	15,3
Voortgezet onderwijs	81,9
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	37,6
Hoger beroepsonderwijs	24,1
Wetenschappelijk onderwij	39,5*

Bron: OCW (2004)

\*Gegevens 2002

### Leerlingen/ studenten x 1000 in 2003 (exclusief LNV)

Basisonderwijs	1547,3
Speciaal basisonderwijs	51,5
Speciaal onderwijs	33,6
Voortgezet speciaal onderwijs	21,0
Voortgezet onderwijs (exclusief zorg)	787,0
Lwoo, svo-lom. svo-mlk, praktijkonderwijs	102,9
Middelbaar beroepsonderwijs	454,2
Volwasseneneducatie	155,5
Hoger beroepsonderwijs	325,8
Wetenschappelijk onderwijs (ingeschreven wo inclusief extraneï en auditoren)	182,9

Bron: OCW (2004)

## Instellingen in 2003 LNV

Agrarische opleidingscentra (aoc's)	12
- vestigingen voortgezet onderwijs	75
- vestigingen beroepsonderwijs	68
Hoger beroepsonderwijs	6
Wetenschappelijk onderwijs	1

Bron: LNV/ DWK en diverse websites

## Personeelsleden in fte's x 1000 in 2003 LNV

Aoc's	4,94
Hoger beroepsonderwijs	0,8
Wetenschappelijk onderwijs	2,3

Bron: OCW/ CASO en LNV/ DWK

## Leerlingen/ studenten x 1000 in 2003 LNV

Voortgezet onderwijs (exclusief lwoo en mavo)	18,9
Lwoo	11,8
Mavo	2,9
Beroepsonderwijs	24,0
Hoger beroepsonderwijs	8,4
Wetenschappelijk onderwijs	4,4

Bron: LNV/ DWK en diverse websites

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.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'K' followed by 'er' and a long horizontal stroke.

de Inspecteur-generaal van het Onderwijs,  
mevrouw mr. drs. C. Kerzee

Utrecht, april 2005

## ***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 voert het toezicht uit op de 12 agrarische opleidingscentra (AOC), waarin het vmbo- en het mbo-onderwijs wordt gegeven en 40 vmbo-afdelingen landbouw en natuurlijke omgeving van scholengemeenschappen. Het onderwijs van de 12 AOC's wordt gegeven op 75 vmbo-locaties en op 68 mbo-locaties. Verder heeft 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 8, 9 en 10 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 Nederlandse onderwijs 7

***Het onderwijs in thema's*** 16

**2** Technisch onderwijs in Nederland 19

**3** Veiligheid, voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim 49

**4** Sociale cohesie 97

**5** Voeding en beweging in het onderwijs 115

**6** De leraar 125

## ***Het onderwijs in de sectoren*** 146

- 7 De staat van het primair onderwijs 149
- 8 De staat van het voortgezet onderwijs 201
- 9 De staat van het beroepsonderwijs en de  
volwasseneneducatie 253
- 10 De staat van het hoger onderwijs 289

Literatuur 336  
Trefwoorden 354



# **Hoofdstuk 1**

De staat van het  
Nederlandse onderwijs

# *De staat van het Nederlandse onderwijs*

vitaliteit en zorg

Het Nederlandse onderwijs laat op veel punten vitaliteit zien bij het oppakken van nieuwe uitdagingen en verbeteringen. De resultaten mogen er, gezien een aantal internationale onderzoeken, beslist zijn. Daarnaast moet ook gezegd worden dat het onderwijs op een aantal punten tekortschiet en dat niet alle scholen erin slagen een antwoord te vinden op groeiende maatschappelijke problemen zoals veiligheid en het gebrek aan sociale cohesie.

## **De vitaliteit van het Nederlandse onderwijs**

Uit de gegevens die de inspectie het afgelopen jaar tijdens haar school- en instellingsbezoeken verzamelden, blijkt dat het over het algemeen goed gaat met de kwaliteit van het onderwijs. Scholen in Nederland zien zich voor lastige opgaven geplaatst. Tekorten aan goed opgeleide leraren, eigenzinnige leerlingen, veeleisende ouders en intensieve aandacht van de media zetten scholen onder druk. Veel scholen doen het in deze omstandigheden goed.

goede prestaties

Uit diverse internationaal vergelijkende studies blijken goede gemiddelde prestaties van Nederlandse leerlingen bij begrijpend lezen, Engels en de exacte vakken. In 2001 boekten Nederlandse leerlingen hoge gemiddelde prestaties in een internationaal vergelijkende studie naar begrijpend lezen. In het in december 2004 verschenen rapport 'Programme for International Student Assessment' (PISA) blijken de Nederlandse 15-jarigen hoog te scoren bij wiskunde. De gemiddelde Nederlandse leerling moet alleen de leerling uit Hong Kong, Finland en Korea boven zich velen. De rapportages van de 'Trends in International Mathematics and Science Study' (TIMSS), eveneens uit december 2004, laten zien dat de leerlingen van een aantal met name Aziatische landen bij zowel wis- als natuurkunde significant hoger scoorden dan de Nederlandse 10- en 14-jarigen. Dat neemt niet weg dat de Nederlandse onderwijsgegenden in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs trots mogen zijn op de hoge gemiddelde prestaties van hun leerlingen.

verbeteringen

Op diverse punten zijn duidelijke verbeteringen te zien. In het basisonderwijs was in 1998 nog maar op 29 procent van de scholen het onderwijs voldoende afgestemd op de verschillen tussen leerlingen. Het afgelopen schooljaar was dat 48 procent. Uit internationaal vergelijkend onderzoek dat wij samen met onze Duitse, Engelse en Vlaamse collega-inspecties in het basisonderwijs hebben opgezet, blijkt dat de Nederlandse onderwijsgegenden meer werk maken van het afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen dan de Duitse en de Vlaamse onderwijsgegenden, maar hierin nog achterblijven bij de Engelse onderwijsgegenden. Ook de zorg voor zwakke leerlingen verbeterde de afgelopen zeven jaar. In 1998

voldeed op dit punt 59 procent van de basisscholen, het afgelopen schooljaar was dat 74 procent.

Bijna alle scholen voor voortgezet onderwijs hebben procedures om zorgleerlingen vroegtijdig te signaleren en om extra begeleiding te bieden aan leerlingen die zorg behoeven. Problemen zijn er nog met het werken met handelingsplannen voor leerlingen die geïndiceerd zijn voor leerwegondersteunend onderwijs en met het opzetten van een leerlingvolgsysteem.

In het beroepsonderwijs is de organisatie van de beroepskeuze- en voortgangsbegeleiding bij 98 procent van de units voldoende.

Ook op het gebied van kwaliteitszorg is sprake van verbeteringen. Bijna de helft van de basisscholen en bijna tweederde van de scholen voor voortgezet onderwijs heeft goede procedures voor kwaliteitszorg. Op het eerste gezicht lijken beroeps- en volwasseneneducatie achter te blijven. Dit wordt echter veroorzaakt doordat de inspectie, door de langere traditie in deze sector, strengere normen is gaan hanteren. In het hoger beroepsonderwijs voldoen deze procedures bij ongeveer de helft van de instellingen. Bij het wetenschappelijk onderwijs groeide het aantal instellingen waarbij de procedures voor kwaliteitszorg voldoen van 54 procent in 2000 naar 85 procent.

Een goede kwaliteitszorg garandeert echter nog niet dat scholen in staat zijn ook in alle gevallen de effecten van hun beleid te bepalen en zonodig bij te sturen. Dat is wel nodig voor een vergaande proportionaliteit in het toezicht door de inspectie.

verbeteringen in  
kwaliteitszorg

In hoog tempo wordt de bachelor-masterstructuur in het hoger onderwijs ingevoerd. Het doel van deze stelselwijziging is internationale aansluiting en herkenbaarheid en het vergemakkelijken van internationale mobiliteit. Het is bij de invoering van belang de vinger aan de pols te houden of we in de pas blijven lopen met ons omringende Europese landen, zodat de Nederlandse concurrentiepositie van het hoger onderwijs gewaarborgd kan worden. Verder moet bij de invoering voldoende aandacht worden besteed aan afstemming en samenwerking tussen instellingen onderling en op internationaal niveau. Deze afstemming is cruciaal voor de overgang van de bachelor- naar de masterfase. Voordat studenten deze overstap voor het eerst gaan maken, moet sprake zijn van duidelijke afspraken over toelatingsarrangementen. Afstemming tussen instellingen, ook op internationaal niveau, moet daarom op korte termijn totstandkomen.

bachelor-masterstructuur

Er wordt op veel plaatsen hard gewerkt aan de vernieuwing van het onderwijs. Hierin is een aantal centrale elementen te onderscheiden. Leerlingen krijgen meer de gelegenheid om zelf na te denken over hun eigen leerproces en om daar ook zelf meer verantwoordelijkheid voor te nemen. Leraren gaan zich meer opstellen als ontwerper en begeleider van leerprocessen en gaan onderling meer samenwerken. Er wordt een sterk appèl gedaan op het ontwikkelen van sociale competenties en leercompetenties en op een sterkere verbinding van het binnen- en buitenschools leren. In het vmbo en het mbo is dit een belangrijk middel om het onderwijs beter te laten aansluiten bij de belevingswereld van de leerlingen, waardoor het een bijdrage levert aan het voorkomen van voortijdige schooluitval. Voor alle schooltypen geldt

vernieuwingen

echter dat bij innovatie van het onderwijs de verantwoordingsvraag vanaf het begin moet worden meegenomen; scholen moeten zich kunnen verantwoorden over de opbrengsten van hun onderwijs. Dit is een cruciale randvoorwaarde, waarop de inspectie scherp zal blijven toezien. Deze vernieuwing past bij de ruimte die scholen - onverlet de waarborgfunctie - op grond van de Wet op het onderwijstoezicht hebben voor een eigen invulling van het onderwijsproces.

ict Ongeveer de helft van de leraren in het basisonderwijs, de bve-sector en op de lerarenopleidingen basisonderwijs maakt frequent gebruik van ict in de les. Op de lerarenopleidingen vo/bve ligt dit percentage hoger. In het praktijkonderwijs zet maar liefst 70 procent van de leraren ict frequent in tijdens de les. In het voortgezet onderwijs en de expertisecentra zijn er naar verhouding relatief veel leraren die ict incidenteel gebruiken (ITS, 2005). De ict-voorzieningen voor leerlingen, studenten en docenten zijn over het algemeen goed. De grote investeringen door de overheid van de afgelopen jaren lijken goed besteed en scholen en instellingen hebben daar zelf investeringen in mensen en voorzieningen aan toegevoegd.

vervanging van leraren De komende jaren wordt een extra appèl gedaan op de vitaliteit van het onderwijs. Door de vergrijzing van leraren zullen veel ervaren leraren het onderwijs gaan verlaten. Zij worden vervangen door beginnende leraren. Dat legt grote druk op de kwaliteit van de lerarenopleidingen en op de capaciteit van scholen om de komende jaren beginnende leraren op te vangen en te coachen. Dit is temeer van belang gelet op de uitdagingen ten aanzien van het groeiend aantal zorgleerlingen en de maatregelen die nodig zijn om het voortijdig schoolverlaten in richting van de Lissabondoelstellingen terug te dringen.

trots Het voorafgaande illustreert de vitaliteit van het Nederlandse onderwijs. Het is in staat gebleken nieuwe uitdagingen op te pakken en signalen over gewenste verbeteringen serieus te nemen. Daarvoor verdient het onderwijs waardering.

### **Waar het onderwijs nog tekortschiet**

De gegevens die in dit Onderwijsverslag worden gepresenteerd, laten zien dat het Nederlandse onderwijs op een aantal punten tekortschiet.

één op de tien leerlingen profiteert onvoldoende van het onderwijs Ondanks de hoge gemiddelde resultaten in internationale vergelijkingen behoort 11 procent van onze leerlingen tot het zwakste kwartiel in de OECD-landen. Ongeveer 10 procent van de leerlingen kan aan het eind van groep 3 in het basisonderwijs onvoldoende lezen (Inspectie van het Onderwijs, 2004f). Bij technisch lezen scoort aan het eind van groep 8 in het basisonderwijs 10 procent van de leerlingen niet hoger dan de gemiddelde leerling aan het begin van groep 6. Opvallend is dat er bij technisch lezen in groep 8 slechts heel kleine, maar geen significante verschillen bestaan tussen leerlingen met de formatiegewichten 1.00, 1.25 en 1.90 (Sijstra, Van der Schoot & Hemker, 2002). Uit het Nederlandse rapport van de International Adult Literacy Survey (IALS)-studie blijkt dat in Nederland onder de groep van recente schoolverlaters (16 tot 19 jaar) 7 procent niet verder komt dan niveau 1 (Houtkoop, 1999). Deze leerlingen kunnen onvoldoende lezen om zich in onze

samenleving zelfstandig te kunnen redden. Opvallend is vooral de achteruitgang op taalgebied van de autochtone achterstandsleerlingen. Hun achterstand ten opzichte van de gemiddelde Nederlandse leerling neemt toe, terwijl de allochtone leerlingen hun achterstand aan het inlopen zijn. Al moet hier onmiddellijk aan toegevoegd worden dat de achterstand van allochtone leerlingen nog steeds groter is dan die van de autochtone achterstandsleerlingen.

Zwakke leerlingen zijn niet evenredig over alle scholen verdeeld. Vooral op de zeer zwakke basisscholen waar de opbrengsten jarenlang achterblijven, treft men grote concentraties van autochtone en allochtone achterstandsleerlingen.

zwakke scholen

Uit het in 2004 verschenen OECD-rapport blijkt dat in 2002 ruim 20 procent van de Nederlandse 20- tot en met 24-jarigen die geen onderwijs meer volgen geen startkwalificatie op het niveau van een mbo2-, havo- of vwo-diploma heeft behaald. Dit is hoog ten opzichte van andere landen en ook hoger dan gemiddeld in de EU en de OESO (OECD, 2004). Er bestaan verschillen in definities van wat voortijdig schoolverlaters zijn. Dit doet aan de ernst van de situatie echter niets af. Ongeveer 42 procent van de voortijdig schoolverlaters is van allochtone herkomst. Dat is verhoudingsgewijs veel. Voortijdig schoolverlaten bij leerplichtige leerlingen komt evenals ernstig spijbelen het meest voor in het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het vmbo. Het percentage voortijdig schoolverlaters in het vmbo is drie keer zo hoog als in andere vormen van voortgezet onderwijs. In de vier grote steden komt voortijdig schoolverlaten in het vmbo en havo/vwo twee keer zo vaak voor als in de rest van het land. Veel scholen bieden onvoldoende zorg aan hun zwakste leerlingen en de registratie van voortijdig schoolverlaters is gebrekkig. De invoering van het onderwijsnummer moet hierin verbetering brengen.

voortijdig schoolverlaten

Het beleid op scholen om spijbelen (en daarmee zo mogelijk ook voortijdig schoolverlaten) tegen te gaan is in het algemeen nog onvoldoende sterk ontwikkeld, ook in de sectoren die er het meest mee te maken hebben. Scholen doen bijvoorbeeld weinig met de gegevens over spijbelen die ze vaak wel in huis hebben, slagen er lang niet altijd in een spijbelbestendig lesrooster te maken en straffen spijbelende leerlingen niet altijd. Spijbelers zelf zeggen, zo blijkt uit verschillende onderzoeken, dat ze zelden betrappt worden. Juist daardoor echter kan incidenteel spijbelen gaan ontaarden in ernstig spijbelen en mogelijk in voortijdig schoolverlaten. Het is opvallend dat scholen in de onderbouw strakker toezien op spijbelende leerlingen dan in de bovenbouw, terwijl problematisch spijbelen zich daar met name concentreert.

spijbelen

Het speciaal basisonderwijs is onder impulsen van WSNS+ de laatste jaren actief bezig de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De meeste scholen zijn erin geslaagd in relatief korte tijd hun kwaliteitszorg op een systematische wijze vorm te geven. Niettemin slaagt meer dan de helft van de scholen er nog onvoldoende in de effecten van hun inspanningen te bepalen en te waarderen. Dit vinden we ook terug in het kwaliteitskenmerk 'zorg en begeleiding'. Op ruim 70 procent van de scholen ontbreekt een beredeneerd individueel ontwikkelingsperspectief voor elke leerling. Dit zijn wezenlijke elementen voor het speciaal basisonderwijs.

speciaal basisonderwijs

speciaal onderwijs

De scholen voor speciaal onderwijs en voorgezet speciaal onderwijs bevinden zich in het eerste schooljaar van invoering van de Wet op de expertisecentra. De kwaliteit van het onderwijs, gemeten aan de eisen van die nieuwe wetgeving, is op veel van de scholen nog onvoldoende. Bij slechts de helft van de scholen voldoet het leerstofaanbod. Bij het leerstofaanbod bestaat het probleem vooral uit een tekort aan passende onderwijsleermaterialen. Bij ongeveer de helft van de scholen is de inrichting van het onderwijsleerproces onvoldoende. Op acht van de tien scholen worden de leerlingen tijdens hun schoolloopbaan onvoldoende systematisch begeleid. De recente aansluiting van de scholen bij regionale expertisecentra en de stimulans die hiervan uitgaat tot meer samenwerking tussen scholen, biedt hier zeker nieuwe kansen. De inspectie zal het toezicht op de scholen intensiveren.

zorgcapaciteit vmbo

Omdat in het vmbo leerlingen met leer- en gedragsproblemen geconcentreerd zijn, komt hier een aantal maatschappelijke problemen in verdichte vorm voor. Bovendien is het aantal leerlingen dat extra zorg vraagt gegroeid. Op dit moment krijgt 19 procent van de leerlingen in het vmbo extra zorg in de vorm van leerwegondersteuning (lwoo). Veel van deze leerlingen hebben behalve leerachterstanden ook psychosociale problemen. Hoewel de aandacht voor de zorg en begeleiding in het vmbo sterk is toegenomen, heeft de zorgcapaciteit in het vmbo geen gelijke tred gehouden met de groei en verdichting van deze problematiek. Dit blijkt uit het nog vaak ontbreken van adequate individuele handelingsplannen, een toereikend leerlingvolgsysteem en een effectief didactisch handelingsrepertoire van leraren. Wel beschikken vrijwel alle vmbo-scholen over een zorgadviesteam waarin behalve interne zorgfunctionarissen externe zorginstellingen zitting hebben (zoals jeugdzorg, maatschappelijk werk en politie). De afstemming tussen het signaleren van problemen binnen de school en het aanbieden van hulp buiten de school moet echter nog worden verbeterd, evenals de afstemming tussen het geven van handelingsadviezen aan de leraren en de uitvoering daarvan in de klas. Het curriculum is erg theoretisch en nog onvoldoende toegesneden op de meer praktisch georiënteerde leerlingpopulatie. Op vmbo-scholen wordt echter met grote betrokkenheid gewerkt aan didactische vernieuwingen. In de bovenbouw van het vmbo wordt gewerkt met een werkplekkenstructuur waarin praktijk en theorie geïntegreerd worden.

tekort aan bèta's

Ondanks de hoge gemiddelde prestaties bij de exacte vakken heeft Nederland in vergelijking met andere landen in Europa relatief weinig studenten en afgestudeerden in bèta-vakken en techniek. Een deel van de keuzen van leerlingen wordt door kenmerken van de leerlingen zelf verklaard. De verschillen tussen landen en die tussen scholen in Nederland zijn daar echter niet op terug te voeren. Hier liggen dus mogelijkheden voor scholen. Aandacht voor techniek in het basisonderwijs is nog gering. In het voortgezet onderwijs verschillen scholen aanzienlijk in het percentage leerlingen dat een bètastudie kiest. De gemiddelde percentages over vijf jaar lopen uiteen van minimaal nul procent tot maximaal 40 procent. Voor het havo is dat gemiddeld 13 procent en voor het vwo gemiddeld 18 procent. Belangrijk is om bij de keuzeprocessen voor de exacte vakken een wedloopmodel met uitval tijdens de opleidingen te vermijden. Aandachtspunt is ook de achterblijvende keuze van meisjes voor de bèta-vakken en techniek. Meisjes kiezen in het havo maar

half zo vaak als jongens voor een natuurprofiel (N&T of N&G). In het vwo kiest 53 procent van de jongens en 39 procent van de meisjes voor een natuurprofiel (N&T of N&G). Daar komt nog bij dat meisjes na afloop van het voortgezet onderwijs beduidend minder vaak dan jongens voor een bètastudie kiezen. Het onderwijs moet zich deze uitdaging aantrekken.

### **Maatschappelijke problemen vragen extra inzet scholen**

Nederland kent op dit moment grotere maatschappelijke spanningen dan wij gewend zijn. Ook als we rekening houden met de uitvergroting van incidenten, blijft duidelijk dat tegenstellingen scherper zijn geworden en dat de toon van het publieke debat heftiger is. Deze ontwikkelingen hebben hun weerslag op het onderwijs.

Scholen gaan onvoldoende mee in de maatschappelijke ontwikkelingen rond overgewicht. Zo ondernemen ze wel actie als kinderen aantoonbaar te dik zijn, maar ze schatten het percentage leerlingen met overgewicht lager in dan naar voren komt in de landelijke peilingen. De hoeveelheid onderwijstijd die scholen inruimen voor beweging, is al jaren gelijk en sluit niet aan bij de toegenomen problematiek. In de samenleving als geheel zien we een toename van overgewicht. Scholen realiseren zich dit nauwelijks en passen onderwijstijd, onderwijsprogramma's en kantinedrag hier niet specifiek op aan.

voeding en bewegen

Incidenten tussen leerlingen zoals uitschelden, pesten, chanteren, beledigen en bedreigen doen zich op vrijwel alle scholen voor. De veiligheid van leerlingen en personeelsleden staat het meest onder druk op scholen in de sectoren van het onderwijs die leerlingen met cognitieve of sociaal-emotionele problemen opvangen: het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het vmbo. Pesten, uitschelden, discrimineren en fysiek geweld spelen zich vooral af tussen leerlingen onderling, maar ook personeelsleden worden getroffen door incidenten die leerlingen of hun ouders veroorzaken. Bij 29 procent van de basisscholen komen incidenten tussen ouders en personeel zoals uitschelden, pesten, chanteren, beledigen en bedreigen regelmatig voor en bij 2 procent van de gevallen is hier sprake van fysiek geweld. Bij de basisscholen in de grote steden is dat respectievelijk de helft en 6 procent. Dit is reden tot zorg. Slechts weinig scholen houden systematisch bij welke incidenten zich voordoen. Preventieve maatregelen zoals het hebben van een uitgewerkt veiligheidsbeleid, het hanteren van risicoprofielen en dergelijke is evenmin algemeen gebruikelijk. Desondanks zijn het op een centraal punt binnen de school op vergelijkbare wijze registreren van incidenten en strakke handhaving van afspraken in het kader van een veiligheidsbeleid vanuit preventief oogpunt voor alle scholen van belang. Een incidentenregistratie biedt bovendien inzicht in de aard en omvang van de problematiek op een school en daarmee aanknopingspunten voor een effectieve aanpak ter vergroting van de veiligheid. Ook de onderlinge uitwisseling van goede praktijken kan een bijdrage leveren aan het terugdringen van incidenten.

veiligheid

Behalve dat incidenten op scholen de groeiende maatschappelijke spanningen weerspiegelen, hebben scholen ook te maken met structurele tegenstellingen en

sociale cohesie

culturele verschuivingen in de samenleving. Van scholen mag worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan de cohesie in de samenleving. Scholen doen daar ook hun best voor. In de praktijk van de basisscholen wordt de meeste aandacht gegeven aan sociale vaardigheden, beleefdheid en omgangsregels. Ook ligt het accent op de school als voorbeeld en oefenplaats. Hoewel ook basiswaarden, kennis over de democratie en andere culturen in de praktijk relatief veel aandacht krijgen (met name in de hogere groepen), valt op dat die het meest achterblijven bij het belang dat schoolleiders daaraan zouden willen toekennen. Een derde van de basisscholen signaleert geen belemmeringen bij cohesie-gerelateerd onderwijs, terwijl eveneens een derde aangeeft bij relatief veel vormen van maatschappelijke en persoonsvorming belemmeringen te ervaren. Daarbij wordt dan onder meer gewezen op gebrek aan tijd, op diversiteit in de opvattingen binnen de school en op verschillen tussen de situatie thuis en op school. Sociale cohesie vormt een aandachtspunt in het toezicht van de inspectie.

risico's

De Nederlandse samenleving loopt risico's. Deze zijn ernstiger als het onderwijs er niet beter in slaagt antwoorden te vinden op maatschappelijke tegenstellingen die met de leerlingen, met hun ouders en soms ook met de leraren de school binnenkomen en vandaar uit ook weer de maatschappij beïnvloeden. De verschillen tussen scholen laten zien dat elke school daar zelf een verantwoordelijkheid in heeft: het maakt wel degelijk verschil hoe schoolleiding en team te werk gaan. Scholen zijn daarnaast ook afhankelijk van de samenleving voor steun, goed voorbeeld en voldoende middelen om hun vaak moeilijke werk goed te kunnen doen. Inmiddels is besloten bij de inspectie een meldpunt voor discriminatie en extremisme in het onderwijs in te stellen.



de Inspecteur-generaal van het Onderwijs,  
mevrouw mr. drs. C. Kervezee



## ***Het onderwijs in thema's***

**Hoofdstuk 2** Technisch onderwijs in Nederland 19

**Hoofdstuk 3** Veiligheid, voortijdig schoolverlaten en  
schoolverzuim 49

**Hoofdstuk 4** Sociale cohesie 97

**Hoofdstuk 5** Voeding en beweging in het onderwijs 115

**Hoofdstuk 6** De leraar 125

# Technisch onderwijs in Nederland

Samenvatting 20

2.1 Inleiding 22

2.2 Internationale vergelijking 23

2.3 Rekenen, wiskunde en techniek  
in het basisonderwijs 24

2.3.1 Rekenen en wiskunde 24

2.3.2 Techniek 25

2.3.3 Conclusie 29

Techniek in het voortgezet onderwijs 29

2.4.1 Het vak techniek in de basisvorming 29

2.4.2 Exacte vakken havo/vwo 30

2.4.3 Sector techniek in het vmbo 37

Techniek in het middelbaar beroepsonderwijs 42

Nabeschuiving 45

# Samenvatting

stimulerend  
techniekonderwijs

Het Deltaplan bèta en techniek (OCW, 2003) beoogt een impuls te geven aan techniek in het onderwijs. Stimulerend techniekonderwijs waarbij leerlingen vanuit het werken met hun handen technische problemen leren onderzoeken en oplossingen leren vinden (hands-on, mind-on) zou er toe moeten leiden dat meer leerlingen kiezen voor een profiel met bètavakken en voor technische studierichtingen. Een groei van het aantal bèta's en technici is zeer gewenst om de ambitie van Nederland om een hoogwaardige kenniseconomie te worden, waar te kunnen maken. Ondanks het feit dat Nederlandse leerlingen in internationale onderzoeken goed scoren op rekenen, wiskunde en natuurkunde worden deze vakken in de verdere schoolloopbaan slechts mondjesmaat gekozen.

actieplan

In het basisonderwijs is techniek nog nauwelijks verankerd in het schoolbeleid, het leerstofaanbod en het onderwijsleerproces. Het actieplan 'Verbreding Techniek' moet er aan bijdragen dat over vijf jaar op 2.500 basisscholen het techniekonderwijs van voldoende kwaliteit is. Twee nieuwe kerndoelen voor techniek kunnen daar ook aan bijdragen. In 2004 heeft ruim 10 procent van de basisscholen techniek structureel op het lesrooster staan. Vijftien procent schenkt geen aandacht aan techniek en het overige percentage scholen besteedt er incidenteel aandacht aan.

doorgaande lijn

Van een doorgaande 'technische' lijn naar het voortgezet onderwijs is nog geen sprake. In de basisvorming maakt het vak techniek weliswaar deel uit van het onderwijsaanbod maar er is sprake van grote diversiteit in achtergrondkennis bij de leerlingen. Een gedifferentieerd aanbod blijkt lastig te realiseren in de praktijk. Het vak techniek wordt zelden afgestemd of in relatie gebracht met voorwaardelijke vakken als natuurkunde, scheikunde en wiskunde. Van een samenhangend onderwijsaanbod is nog geen sprake.

profiel

Het meest exacte profiel dat havo/vwo-leerlingen kunnen kiezen, natuur en techniek, is tevens het minst gekozen profiel. Het aantal meisjes dat kiest voor natuur en techniek is bijna te verwaarlozen, respectievelijk 2 procent (havo) en 5 procent (vwo). De inspectie constateert op grond van de schoolbezoeken dat vooral in de onderbouw het onderwijs in exacte vakken wis-, natuur- en scheikunde vaak te weinig 'uitdagend' is voor de leerlingen, zeker voor de meer begaafde leerlingen. Deze situatie is niet bevordelijk voor de keuze van de natuurprofielen, met name het profiel natuur en techniek. Bovendien blijken veel docenten de oorzaak voor de geringe belangstelling vooral bij de leerlingen te leggen en te weinig de hand in eigen boezem te steken. Er zijn ook positieve ontwikkelingen, zoals de brede bètalaboratoria, die op bijna de helft van de havo/vwo-scholen zijn ingericht. Hier

voeren leerlingen in een stimulerende omgeving praktische opdrachten, experimenten en proeven uit.

De invoering van het vmbo heeft een sterke reductie van het aantal technische afdelingen tot gevolg gehad. Naast een aantal gehandhaafde traditionele afdelingen zoals bouw- en elektrotechniek zijn er nieuwe afdelingen bij gekomen. Ook worden brede en oriënterende intrasectorale programma's aangeboden. In de jaren negentig zagen we een daling in het aantal leerlingen dat voor technische afdelingen koos. Nu zien we vooral voor de intrasectorale programma's, zoals metalektro, een redelijk grote belangstelling.

Om de aantrekkelijkheid van het technisch onderwijs te vergroten zijn, onder andere door de stichting Axis, in de afgelopen jaren veel initiatieven ondernomen. Resultaten hiervan zijn onder meer herontwerpprojecten vmbo techniek, experimentele leerroutes in de sector techniek, aansluiting op beroepspraktijk en het creëren van werkplekkenstructuren. Daarnaast is ook veel geïnvesteerd om aantrekkelijk, praktisch en concreet technisch onderwijs te geven. De combinatie van 'hands on, mind on', imagoverbetering van techniek en het rekening houden met de motivatie van leerlingen vindt de inspectie veelbelovend.

De afgelopen twee jaar stromen meer vmbo-leerlingen met een technische opleiding direct door naar een aansluitende voltijd mbo-opleiding dan de jaren daarvoor. De stijging is ongeveer 10 procent. De aansluiting tussen vmbo en mbo is nog problematisch, van een doorgaande ontwikkelingslijn is nog te weinig sprake. Aansluitingsprojecten en het streven naar de 'beroepskolom' moeten hierin verbetering brengen. Het mbo leidt technici op in verschillende niveaus variërend van het assistent- of basisberoepsniveau tot en met technisch middenkader. De belangstelling voor technische opleidingen is in het mbo de laatste jaren sterk afgenomen. Net als in het vmbo zijn in het mbo de afgelopen jaren voorstellen ontwikkeld om het technisch mbo aantrekkelijker te maken voor brede groepen. Deze ontwikkelingen vallen onder de noemer 'herontwerp technisch mbo'. In de uitwerking van het herontwerp zijn parallellen met de ontwikkelingen in het vmbo: het combineren van meerdere technische richtingen en van techniek met creatieve en communicatieve elementen (bijvoorbeeld in de opleiding sound & vision/mediatechnologie) en veranderingen in de didactiek en in de trajectbegeleiding van de deelnemers. Het herontwerp techniek wordt nog niet op brede schaal ingevoerd. Daar waar het wel is ingevoerd, kan nog niet veel geconcludeerd worden over de effecten.

Het is nog veel te vroeg om conclusies te trekken over de mogelijkheid om de ambities van Nederland om een hoogwaardige kenniseconomie te worden waar te maken. De bijdrage van het onderwijs om uiteindelijk meer technici en bèta's voor de arbeidsmarkt 'af te leveren' kan nog wisselend worden genoemd. Het is duidelijk dat in een aantal sectoren veranderingen in gang zijn gezet, maar er is ook sprake van een gebrek aan gevoel voor urgentie van het probleem. Het onderwijs kan nog veel verbeteringen realiseren in de bèta- en techniekvakken, waarbij de balans gezocht moet worden om aantrekkelijk en stimulerend onderwijs te geven

technische afdelingen

deelname

kenniseconomie

maar ook om de juiste intellectuele en creatieve vaardigheden van leerlingen met uiteenlopende niveaus te prikkelen en te ontwikkelen.

## 2.1 Inleiding

### afspraken EU in Lissabon

In het vorige Onderwijsverslag heeft de inspectie in een afzonderlijk hoofdstuk aandacht gevraagd voor het bèta- en techniekonderwijs op Nederlandse scholen. Nederland koestert immers de ambitie om een kenniseconomie te worden: in het verlengde van de EU-afspraken in 2000 in Lissabon willen de Europese lidstaten fors investeren om Europa de meest concurrerende kenniseconomie ter wereld te laten worden, waarbij ons land binnen de EU een toppositie wil innemen. Daartoe is in 2003 het Deltaplan bèta en techniek (OCW, 2003b) uitgebracht waarin de ministeries van OCW, EZ en SZW gezamenlijke initiatieven aankondigen om tot een substantiële groei van het aantal bèta's en technici te komen. Dit plan is in 2004 uitgewerkt tot het Beleidskader bèta/techniek 2004-2005, waarin 22 actiepunten staan waarvan de helft betrekking heeft op de onderwijssectoren vanaf het primair onderwijs tot en met het hoger onderwijs (Deltapunt, 2004; OCW, 2004d).

De belangrijkste punten uit het Onderwijsverslag 2002/2003 waren als volgt.

- De vraag naar technici neemt toe, maar de instroom blijft achter.
- De spectaculaire stijging van de deelname in het hoger onderwijs komt niet ten goede aan beta/techniek.
- Er zijn drie 'meer kwantitatieve oplossingen':
  - het rendement van beta/techniek in het hoger onderwijs verhogen;
  - de instroom van de natuurprofielen Natuur & Gezondheid en Natuur&Techniek in het voortgezet onderwijs verhogen;
  - de instroom vanuit het mbo vergroten.
- Een specifiek aandachtspunt zijn nieuwe doelgroepen in het voortgezet onderwijs, met name meisjes, voor de natuurprofielen.
- Meer aandacht is gewenst voor continuïteit in de leerlijn rekenen-wiskunde, van het initieel onderwijs tot de arbeidsmarkt.

### 'hands on, mind on'

In het vorige Onderwijsverslag is aangekondigd dat in de rapportage over 2003/2004 meer aandacht zal worden besteed aan het traject dat voorafgaat aan het voortgezet onderwijs. Daarom is nu een paragraaf opgenomen over techniek in het basisonderwijs. Deze wordt gevolgd door een paragraaf over het voortgezet onderwijs, met daarna het middelbaar beroepsonderwijs. Uit die paragrafen blijkt dat er een grote diversiteit bestaat in de wijze waarop techniek wordt ingevuld als we kijken naar onderwijstijd, aanbod, werkvormen en mate van integratie met andere vakken.

Techniek is bij uitstek een vak waarin een combinatie gewenst is tussen het daadwerkelijk maken van producten en het reflecteren daarop. In het Engels wordt dit treffend 'hands-on, mind-on' genoemd. Bij de observatie van technieklessen zagen wij behoorlijke verschillen in de wijze waarop leraren dit invullen in de verschillende fasen van het werken met techniek: ontwerpen, construeren, evalueren. In

sommige lessen ontwerpen de leerlingen daadwerkelijk technische producten, terwijl in andere lessen tamelijk klakkeloos voorbeelden worden nagemaakt. Ook zijn er grote verschillen in het reflecteren tijdens en na het maken van een product. Vragen als 'Waarom werkt het nu wel en daarnet niet?', en 'Als je het nog een keer zou maken, wat zou je dan anders doen?' zijn nog niet vanzelfsprekend in welk onderwijstype dan ook. Daarom kan het adagium 'hands-on, mind-on' als rode draad door de hele onderwijsketen gaan lopen.

Hoewel in de moderne samenleving alles is doordrenkt van techniek, blijft de maatschappelijke waardering ervoor, ook in het onderwijs, betrekkelijk gering. Om daar een kentering in te brengen en het imago van techniek te verbeteren, pleitten wij in het vorige Onderwijsverslag voor het binnenhalen van de praktijk ('vakman voor de klas'), ontmoetingen met de bredere wereld van techniek en natuurwetenschappen (exposities als Nemo, bedrijfsbezoeken), het beschikbaar maken van praktijklokalen, het meedoen aan olympiades en dergelijke. Ook deze zaken kunnen door de hele onderwijsketen ingevuld worden.

maatschappelijke  
waardering voor techniek

Op scholen die techniek invullen met 'hands-on, mind-on' en waar het bezig zijn met techniek een positief imago heeft, zagen we leerlingen die gemotiveerd zijn, plezier hebben in het onderwijs, leergierig bezig zijn, en trots zijn op hun prestaties. Deze invulling van het techniekonderwijs stimuleert verder dat leraren innovatieve lesmethoden gaan hanteren en implementeren.

motivatie van de  
leerlingen

## 2.2 Internationale vergelijking

Interessant is de vraag hoe goed Nederland is in de prestaties op de exacte vakken in vergelijking met andere (Europese) landen. Al jaren wordt internationaal vergelijkend onderzoek gedaan, onder andere naar rekenen en wiskunde.

vergelijking met  
andere landen

In het in december 2004 verschenen rapport 'Programme for International Student Assessment' (PISA) blijken de Nederlandse 15-jarigen hoog te scoren bij wiskunde. De Nederlandse 15-jarigen hebben op een schaal met een internationaal (OECD-) gemiddelde van 500 een gemiddelde score van 538. De gemiddelde Nederlandse leerling moet alleen de gemiddelde leerling uit Hong Kong, Finland en Korea voor laten gaan (OECD, 2004b).

PISA-rapport

De rapportages van de 'Trends in International Mathematics and Science Study'(TIMSS) verschenen eveneens in december 2004. Hoewel de leerlingen van een aantal (met name Aziatische) landen bij de exacte vakken significant hoger scoorden dan de Nederlandse 10- en 14-jarigen blijkt ook hier dat we de Nederlandse onderwijsgeevenden in het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs een compliment kunnen geven voor de hoge gemiddelde prestaties van hun leerlingen (Martin e.a., 2004; Mullis e.a., 2004). Dat beeld is op hoofdlijnen consistent met het beeld uit 1995 (Beaton, et. al., 1996). Ten opzichte van 1995 zijn de toetsprestaties van de Nederlandse 10-jarigen voor het natuuronderwijs op hoog niveau gebleven. Voor rekenen/wiskunde is de gemiddelde toetsscore licht gedaald

TIMSS-studies

maar nog steeds hoog (Meelissen & Doornekamp, 2004a). Er lijkt geen reden om bij dit laatste stil te staan omdat de resultaten van het door het Cito uitgevoerde PPOON-onderzoek uitwijzen dat de rekenvaardigheid van de leerlingen in groep 5 over het algemeen hoger is dan die van de peilingen uit 1987, 1992 en 1997. Voor de 14-jarigen geldt dat de prestaties in de exacte vakken in de periode 1995 tot 2003 op gelijk niveau zijn gebleven (Meelissen & Doornekamp, 2004b).

#### conclusie

De conclusie is dat Nederlandse jongeren bij wis- en natuurkunde in vergelijking met andere landen heel behoorlijk presteren. De vraag is daarmee opnieuw hoe het komt dat jongeren in Nederland terwijl ze er relatief goed in zijn, steeds minder kiezen voor een opleiding en beroepskeuze in een exacte richting.

## 2.3 Het basisonderwijs

De eerste kennismaking van jongeren met 'exact' vindt plaats in het basisonderwijs, om te beginnen in het rekenonderwijs en sinds kort ook in het nieuwe leergebied techniek. Wat is de kwaliteit van het onderwijs in deze vakken?

### 2.3.1 Rekenen en wiskunde

#### realistisch rekenonderwijs

Een aantal jaren geleden waren er nog felle discussies over de invulling van rekenen in het basisonderwijs. De vraag was toen of het traditionele rekenonderwijs (veel sommen maken en weinig inzichtelijk rekenen) aan herziening toe was. Met name door het Freudenthal Instituut werd het moderne rekenen gepropageerd. Tegenwoordig (Inspectie van het Onderwijs, 2002c) werken nagenoeg alle scholen met methoden die de principes van het realistisch rekenonderwijs hanteren:

- construeren en concretiseren;
- niveaus en modellen;
- reflectie en eigen constructie;
- structureren en verstrengelen (Van Die, 2001).

#### didactische aanpak van rekenen

De volgende vraag is hoe leraren met deze methoden lesgeven. Uit de analyses van ruim vijfduizend lesobservaties van inspecteurs in 2004 blijkt dat de kwaliteit van de rekenlessen even goed is als die van andere vakken. Op een paar onderdelen van de didactiek zijn er verschillen (zie tabel 2.3.1a).

In vergelijking met andere vakken zijn er meer rekenlessen waarin leraren procesgerichte feedback geven (een verschil van acht procent). Dat geldt in iets mindere mate (ongeveer vier procent) voor de systematische controle en evaluatie van het onderwijsleerproces en voor het stimuleren van het denken van leerlingen. Daar staat tegenover dat het onderwijsleerproces bij rekenen iets minder is afgestemd op individuele verschillen tussen leerlingen dan bij andere vakken. De conclusie is dat rekenen didactisch gezien minstens zo goed wordt aangeboden als andere vakken.

**Tabel 2.3.1a Percentages didactische elementen bij rekenen en bij andere vakken**

Didactische elementen:	Bij: rekenen	Bij: andere vakken	Vershil
Er vindt procesgerichte feedback plaats	58	50	+8
De leraar controleert en evalueert systematisch het onderwijsleerproces	88	84	+4
De leraar stimuleert het denken van leerlingen	74	70	+4
Het onderwijsleerproces is afgestemd op individuele verschillen tussen leerlingen	52	56	- 4

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

In de inleiding van dit hoofdstuk is al gewezen op de resultaten van het TIMSS-onderzoek bij 10-jarigen. Die resultaten hebben betrekking op de gemiddelde scores van groepen leerlingen. Het is echter ook de moeite waard om te weten hoe het staat met onze bollebozen. Daagt het Nederlandse basisonderwijs deze leerlingen wel voldoende uit? Uit onze waarnemingen blijkt dat leerkrachten het onderwijsleerproces vaak afstemmen op de zwakkere leerlingen. Ze geven dan uitleg in kleine stapjes, gebruiken remediërend materiaal en beperken de leerstof tot het noodzakelijke. Niettemin blijken ze in het algemeen ook aandacht te hebben voor de betere leerlingen en dus ook bij rekenen: extra en verdiepingsstof wordt aangeboden zodat de leerlingen uitgedaagd worden tot hogere prestaties.

aandacht van leraren voor de bollebozen

Het Prima-cohort (zie Driessen e.a., 1998) biedt de mogelijkheid om nog een stapje verder te gaan en om te onderzoeken of de extra aandacht voor de betere leerlingen ook leidt tot hogere prestaties van die leerlingen. Dat blijkt inderdaad zo te zijn: goede leerlingen met extra zorg ontwikkelen zich inderdaad sneller dan andere even goede leerlingen zonder deze extra aandacht.

prestaties van de betere leerlingen

De conclusie is dus dat het helpt als de betere leerlingen, ook bij rekenen, extra gestimuleerd worden.

### 2.3.2 Techniek

Als onderdeel van het Deltaplan bèta en techniek wordt sinds 2004 in het basisonderwijs het Actieplan Verbreding Techniek (Programmaraad Verbreding Techniek Basisonderwijs, 2004) uitgevoerd. Het is de bedoeling dat in 2010 op tenminste 2.500 basisscholen techniekonderwijs van voldoende kwaliteit wordt gegeven.

actieplan Verbreding Techniek

De aandacht voor het vak techniek is in het basisonderwijs tamelijk nieuw. De basisscholen hebben de afgelopen 10 jaar vooral aandacht geschonken aan ict, waarbij een verband te leggen is met vooral nieuwe technologieën. Systematische aandacht voor het vak techniek binnen het basisonderwijs is uitzonderlijk. In tegenstelling tot veel andere landen bestaat het vak science nog niet op de meeste Nederlandse basisscholen. Science omvat niet alleen techniek-in-engere-zin met zowel 'hands-on' als 'mind-on' aspecten, maar het zit ook in wereldoriëntatie, aardrijkskunde, biologie, natuuronderwijs enzovoorts. Geen 'klein' vak dus, maar

hands-on, mind-on



een van de hoofdvakken. In Engeland bijvoorbeeld is science zelfs één van de drie invloedrijke National Curriculum Tests, die naast Engels en rekenen/wiskunde bij alle elfjarigen wordt afgenomen (Harlen, 2004).

Net als bij rekenen speelt ook bij techniek de vraag of dit vak ingevuld wordt door middel van traditionele lessen met veel feitenkennis of dat kinderen vooral aan de slag moeten met hands-on, mind-on: ontwerpen, maken, gebruiken, analyseren en evalueren/reflecteren (Schimmel e.a., 2002). De nieuwe kerndoelen basisonderwijs (OCW, 2004p) wijzen sterk in de richting van dit laatste. Zo zegt kerndoel 45 letterlijk: 'De leerlingen leren oplossingen voor technische problemen te ontwerpen, deze uit te voeren en te evalueren.' In Frankrijk spreekt men van *La main à la pâte* ('Handen uit de mouwen'), wat tevens de naam is van het grootschalige Franse techniekproject in het basisonderwijs.

#### kerndoelen over techniek

De nieuwe kerndoelen basisonderwijs, die naar verwachting in 2005/2006 van kracht zullen zijn, bevatten twee doelen die specifiek over techniek gaan:

- kerndoel 44: de leerlingen leren bij producten uit hun eigen omgeving relaties te leggen tussen de werking, de vorm en het materiaalgebruik;
- kerndoel 45: de leerlingen leren oplossingen voor technische problemen te ontwerpen, deze uit te voeren en te evalueren.

Beide horen bij de kerndoelen over natuur en techniek, die op hun beurt weer onder het leergebied 'Oriëntatie op jezelf en de wereld' vallen. Overigens zijn er ook buiten dit leergebied kerndoelen (bijvoorbeeld bij Nederlands en rekenen) waar 'techniek' aan de orde is. Het is dus niet eenvoudig om af te bakenen wat 'techniek op de basisschool' precies inhoudt.

#### veel variatie

In 2002 heeft de Citogroep een PPON-onderzoek (Periodieke peiling van het onderwijsniveau) uitgevoerd over het natuurkunde- en techniekonderwijs aan het einde van de basisschool (Thijssen e.a., 2004). In 2003/2004 onderzocht de inspectie dit eveneens (Inspectie van het Onderwijs, 2004j) en de resultaten kwamen in hoge mate overeen met het PPON-onderzoek: er blijkt een grote variatie te bestaan in de manier waarop scholen de kerndoelen voor techniek invullen. Ter illustratie zijn in de kaders twee schoolvoorbeelden opgenomen van scholen met een eigen invulling van techniek.

### Casus 1 Basisschool Laurentius uit Breda

Basisschool Laurentius is een 'witte' groeischool met ongeveer zeshonderd leerlingen. In elke groep komt techniek aan de orde. Zo wordt in de groepen 1-2 gewerkt vanuit de principes van de basisontwikkeling, met bouw-, constructie- en wereldspelmateriaal. In groep 4 wordt aangesloten op de methode Leefwereld (onder andere over constructies) en wordt gewerkt met K'nex, Pankels en Bouwsteentjes. In groep 6 wordt aangesloten op 'Maak het maar'. Groep 8 sluit weer aan op Leefwereld. Verder wordt onder meer gewerkt met Lego en met leskisten. In de onderbouw wordt gewerkt in de hoeken, in de andere groepen vaak in circuitvorm,

al komen klassikale lessen ook voor. De school heeft een techniekcoördinator en techniek staat als afzonderlijk vak in het schoolplan.

Basisschool Laurentius is een van de zogenoemde 'hoofdscholen' in het regionale VTB-project 'Aandacht voor techniek in het basisonderwijs'. In de regio West-Brabant werkt een flink aantal basisscholen aan de verdere ontwikkeling van techniek op de eigen school. De scholen doen dat samen met de pabo. De stages van de studenten vormen een belangrijke stimulans.

Zie ook: [www.schoolvoorbeelden.nl](http://www.schoolvoorbeelden.nl)

## Casus 2 Basisschool De Klimop uit Dreischor

Het Ontdek Kasteel is een succesvol, regionaal techniekinitiatief, waarin het Zeeuwse bedrijfsleven stevig participeert met ideeën en geld. Het kasteel bestaat uit enkele kasten (in de vorm van een kasteel) met verbruiks- en gebruiksmateriaal, meestal in de vorm van leskisten maar er hoort bijvoorbeeld ook een televisie met videospeler bij. Er is een duidelijke handleiding bij elke leskist, inclusief werk- en kopieerbladen.

Verreweg de meeste basisscholen in Zeeland hebben een Ontdek Kasteel aangekocht en werken ermee. Dat geldt ook voor De Klimop, een kleine basisschool (vier klassen). Op deze school worden verder excursies gemaakt naar bedrijven in de buurt, zoals een houtzagerij. Er zijn ook gastlessen van VUTters die zelf in de techniekbranche gewerkt hebben. Met groot enthousiasme vertellen zij over hun vak, met uitleg van de theorie en met praktijkproeven.

Zie ook: [www.schoolvoorbeelden.nl](http://www.schoolvoorbeelden.nl)

In het project Verbreding Techniek Basisonderwijs (VTB) zijn normen vastgesteld om te kunnen bepalen of het techniekonderwijs op een school van voldoende kwaliteit is. Deze normen hebben betrekking op de mate waarin techniek verankerd is in het schoolbeleid (kwaliteitszorg), het leerstofaanbod en het onderwijsleerproces. De komende jaren gaat de inspectie de kwaliteit van het techniekonderwijs in het basisonderwijs volgen, waarbij zij gebruikmaakt van de PPO-instrumenten. Daartoe heeft de inspectie inmiddels een waarderingskader ontwikkeld. Hierbij sluit de inspectie aan op de landelijke VTB-norm. Bij de start van het VTB-project voldoet ongeveer 2 procent van de scholen (ongeveer 150 scholen) aan deze norm. Er is dus nog een eind te gaan.

normen

### Techniek in het lesrooster

Ruim 10 procent van de basisscholen heeft techniek structureel op het lesrooster staan, waarvan 7 procent ook echt als apart vak. 15 procent van de scholen schenkt (nog) geen aandacht aan techniek. De overige driekwart van de scholen besteedt er incidenteel aandacht aan. De voornaamste problemen die scholen ervaren is de overladenheid van het onderwijsprogramma; dit speelt op ruim 75 procent van

de scholen. Een goede tweede en derde zijn het gebrek aan techniekmaterialen en aanschafkosten. Daarna komen zaken als: onvoldoende deskundigheid (ongeveer 50 procent), onvoldoende tijd, menskracht en/of ruimte (respectievelijk 36, 30 en 41 procent). Minder dan 5 procent van de scholen zegt geen problemen te ervaren.

13 uur per jaar

#### Tijd voor techniek

Basisscholen besteden per groep gemiddeld 13 uur per jaar aan techniek. Dat is dus gemiddeld ongeveer één uur per maand. In de bovenbouw wordt de meeste tijd aan techniek besteed: in groep 7 en 8 gaat het om ruim 15 uur per jaar, terwijl dat in groep 3 minder dan 10 uur is. In groep 1-2 is het weer meer (ongeveer 12½ uur), wat komt doordat techniek daar geïntegreerd is in de rest van het aanbod: in het hoekenwerk wordt vaak met Lego, Duplo, K'nex, blokken en dergelijke gewerkt.

De kleine groep van scholen die nu al aan de norm voldoet, besteedt meer tijd aan techniek, maar ook hier is het aantal uren per jaar gemiddeld 'slechts' 26. Bij bijna driekwart van de scholen is het leergebied techniek geïntegreerd in een ander vakgebied, met name in het natuuronderwijs en in iets mindere mate in handvaardigheid en wereldoriëntatie. Ruim tweederde van de scholen biedt techniek aan in afzonderlijke lessen. De helft van de scholen maakt één of meer excursies, bijvoorbeeld naar een bedrijf, het Nemo of andere technische centra. Een derde van de scholen voert techniekprojecten uit.

methoden en materialen

#### Leerstofaanbod

Zoals hierboven al ter sprake kwam, werken scholen met een veelheid aan methoden en materialen. Ongeveer 80 procent van de scholen die (enige) aandacht aan techniek besteden, maakt gebruik van losse materialen, zoals bouwmaterialen (blokken, Lego, en dergelijke), constructiematerialen (K'nex, Meccano en dergelijke), leskisten en gereedschappen. Een kwart werkt met een methode, zoals Leefwereld (natuuronderwijs); dat gebeurt meer in groep 7 en 8 dan in de onderbouw. Tenslotte werkt ongeveer 15 procent met een bronnenboek. Eén op de drie scholen heeft het leerstofaanbod in de verschillende leerjaren op elkaar afgestemd.

Aandacht voor afstemming en doorgaande leerlijnen is nog minimaal. Een kleine tien procent van de scholen meldt aangesloten te zijn bij een VTB-regio. Er worden nauwelijks contacten met het vervolgonderwijs onderhouden voor techniek.

#### Opbrengsten

De opbrengsten van het techniekonderwijs worden weinig vastgesteld. Slechts één op de vier scholen die techniekdoelen formuleerden, zegt aan te kunnen tonen dat deze doelen aan het einde van de basisschool bereikt zijn. Inmiddels heeft de Citogroep een theorie- en een praktijktoets 'techniek' gemaakt die aan het eind van de basisschool kunnen worden afgenomen.

#### Kwaliteitszorg

Bij een kwart van de scholen die op enige wijze aandacht aan techniek besteden, staat techniek beschreven in het schoolplan. Bij een derde maken leraren gebruik van elkaars deskundigheden en bij een kwart is techniek wel eens onderwerp in

de teamvergaderingen. Op relatief weinig scholen is er een techniekcoördinator; van scholing en coaching is nog minder sprake.

### 2.3.3 Conclusie

Het rekenonderwijs in onze basisscholen is heel behoorlijk. De prestaties zijn internationaal prima en de rekendidactiek is goed. Extra aandacht leidt bij de bollebozen tot nog betere prestaties.

Bij het leergebied techniek is echter nog een flinke slag te maken. Hoewel het aantal scholen dat iets aan techniek doet, in een paar jaar tijd duidelijk is gestegen, besteedt in 2004 toch slechts tien procent structureel aandacht aan techniek. En op dit moment is het techniekonderwijs op slechts twee procent van de scholen van voldoende kwaliteit. In het kader van het VTB-project is het de bedoeling dit aantal fors te verhogen tot 2.500 scholen (dit is 36 procent) in 2010.

## 2.4 Techniek in het voortgezet onderwijs

### 2.4.1. Het vak techniek in de basisvorming

Het vak techniek maakt deel uit van het onderwijsaanbod in de basisvorming (artikel 11 a, lid 2 WVO). Scholen voor voortgezet onderwijs moeten in de eerste drie leerjaren gezamenlijk ten minste tachtig lesuren van vijftig minuten onderwijs in techniek verzorgen (artikel 11 g, lid 3 WVO). Dit betekent in de praktijk ten minste twee lesuren per week gedurende één leerjaar.

Bij de invoering van de basisvorming was het merendeel van de scholen onbekend met het nieuwe vak techniek waarin technologisch inzicht en ontwerpen een belangrijke rol spelen. De leraren moesten worden geschoold en de gebouwen aangepast (praktijklokaal techniek). Dit is vrijwel overal gebeurd.

verplicht

Het onderwijs in techniek kan niet uitgaan van technische kennis en vaardigheden die de leerlingen in het basisonderwijs hebben opgedaan. In het basisonderwijs ontbreekt immers nog de structurele aandacht voor een leergebied 'techniek' op de meeste scholen. Het niveau van de leerlingen in het eerste leerjaar voortgezet onderwijs is dan ook zeer divers. Tijdens haar lesobservaties constateert de inspectie dat de leraren techniek deze diversiteit in kennis en kunde niet kunnen honoreren met een gedifferentieerd aanbod en adequate begeleiding. Doorgaans is het programma techniek op de hele groep gericht en werkt elke leerling dezelfde leerstof en opdrachten door. Er is voornamelijk sprake van tempodifferentiatie waardoor sommige leerlingen extra (verdiepende) opdrachten kunnen maken. Soms gebruiken leraren computerprogramma's voor differentiatiedoeleinden. Het gebruik van ict bij techniek varieert echter sterk per school.

aansluiting

De lessen techniek bevatten voor een deel theorie, voor een groter deel geven ze ruimte aan de leerlingen om toepassingsgericht te werken aan opdrachten ('hands on'). De opdrachten hebben nog vaak een gesloten karakter. Daardoor wordt het

probleemoplossend denken en handelen van de leerlingen onvoldoende gestimuleerd ('mind on').

zelden samenhangend aanbod

In het programma van techniek komen elementen voor die ook een rol spelen in andere vakken, zoals wiskunde en natuurkunde. De afstemming tussen deze vakken is op vrijwel geen enkele school expliciet totstandgekomen. Weliswaar hebben de leraren van de verschillende vakken soms overleg over verwante onderwerpen, maar zelden leidt dit tot een samenhangend aanbod. Geraedts e.a. (2001) constateren dat de bereidheid van leraren van cruciaal belang is voor het welslagen van samenhangend onderwijs, maar dat de hoge werkdruk van leraren en het ontbreken van ontwikkeltijd belangrijke belemmeringen vormen voor het creëren van meer samenhang in het vakkenaanbod.

conclusie

Als het aanbod van het vak techniek in de basisvorming wordt beschouwd in het licht van samenhangend en longitudinaal doorlopend onderwijs, dan valt op dat het vak in de theoretische leerweg van het vmbo en in het havo/vwo geen basis (vanuit het basisonderwijs), geen vervolg (naar de bovenbouw) en geen inbedding in het overige aanbod (geen afstemming met andere verwante vakken) heeft. Het is in feite een incident in het onderwijsleerproces van de leerling. De inspectie vindt dat de invulling van het techniekonderwijs op dit niveau te beperkt is en pleit ervoor om het adagium 'hands on, mind on' ook in de basisvorming en straks de nieuwe onderbouw centraler te stellen. Techniek is immers als wezenlijk element van de moderne maatschappij te belangrijk.

In de nieuwe onderbouw krijgen de scholen veel vrijheid om het onderwijs anders dan nu in te richten. Techniek kan dan geïntegreerd met wis-, natuur- en scheikunde en/of biologie en verzorging worden aangeboden binnen het leergebied 'mens en natuur'. Daarbij zouden kernelementen voor techniek als aanbod in de periode van basisschool en onderbouw voortgezet onderwijs vastgelegd dienen te worden. Deze kernelementen dienen betrekking te hebben op 'hands on, mind on', het bevorderen van het imago van techniek, en het inspelen op de motivatie van de leerlingen.

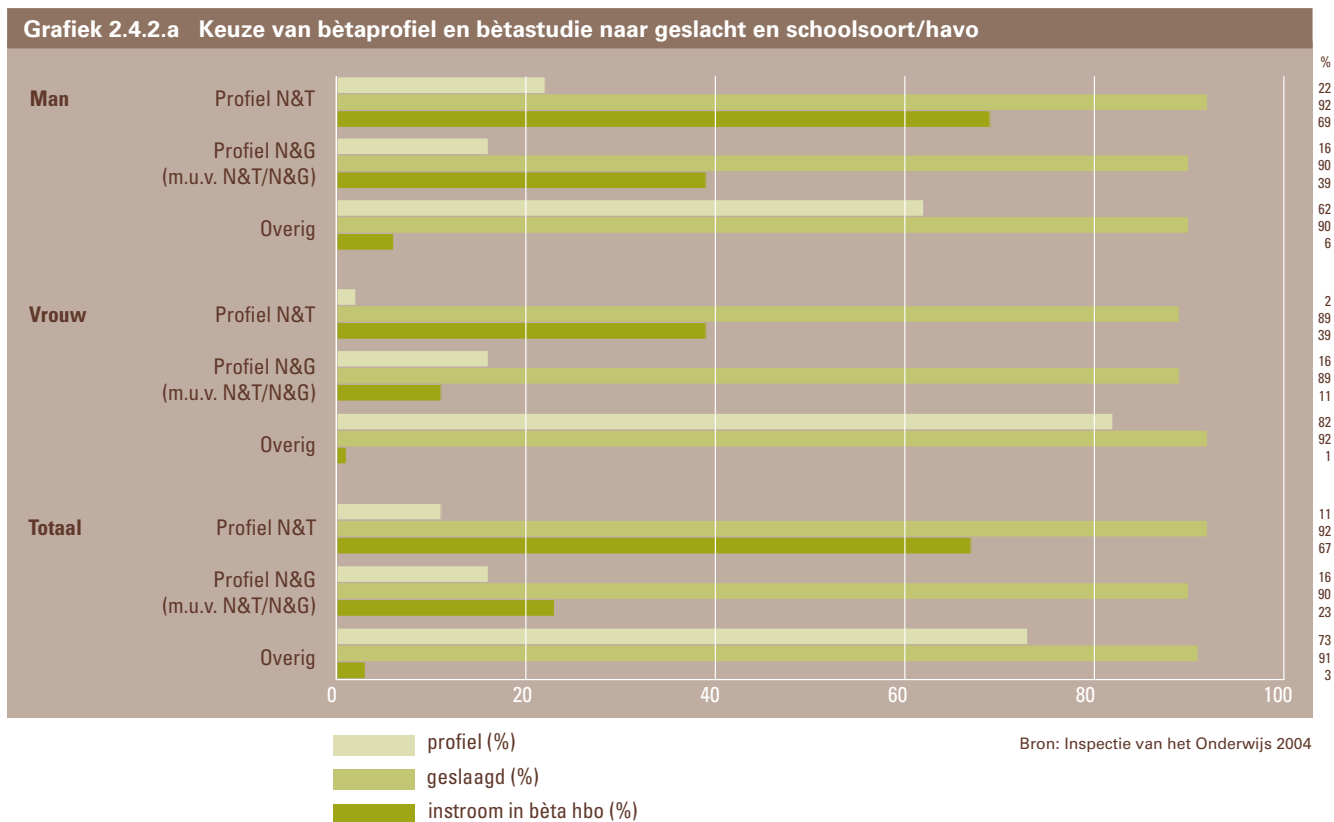
## 2.4.2 Exacte vakken havo/vwo

### Inleiding

Van oudsher behoren de exacte vakken wis-, natuur-, en scheikunde tot het kerncurriculum van het havo/vwo. De vraag is nu in hoeverre er een relatie bestaat tussen het onderwijs in de exacte vakken in de havo/vwo-scholen invloed heeft op de geringe keus voor de exacte profielen en exacte vervolgstudies. De inspectie heeft daartoe onderzoek gedaan naar de manier waarop het onderwijs in de vakken wiskunde, natuurkunde en scheikunde in het havo/vwo wordt aangeboden. Daarbij onderzochten we onder meer of scholen zich een rol toekennen bij het oplossen van het tekort aan hoger opgeleiden in de exacte en technische sectoren. De inspectie stuurde daartoe aan 76 scholen vragenlijsten toe en observeerden bovendien op 28 scholen daarvan vele lessen en spraken met vertegenwoordigers van deze vaksecties. Daarmee is een representatief beeld verkregen.

We zagen eerder dat onze jongeren internationaal relatief goed scoren op de exacte prestaties; niettemin kiezen ze van alle profielen het minst voor het meest exacte profiel: Natuur en Techniek (zie grafiek 2.4.2.a).

geen keuze voor waar we goed in zijn



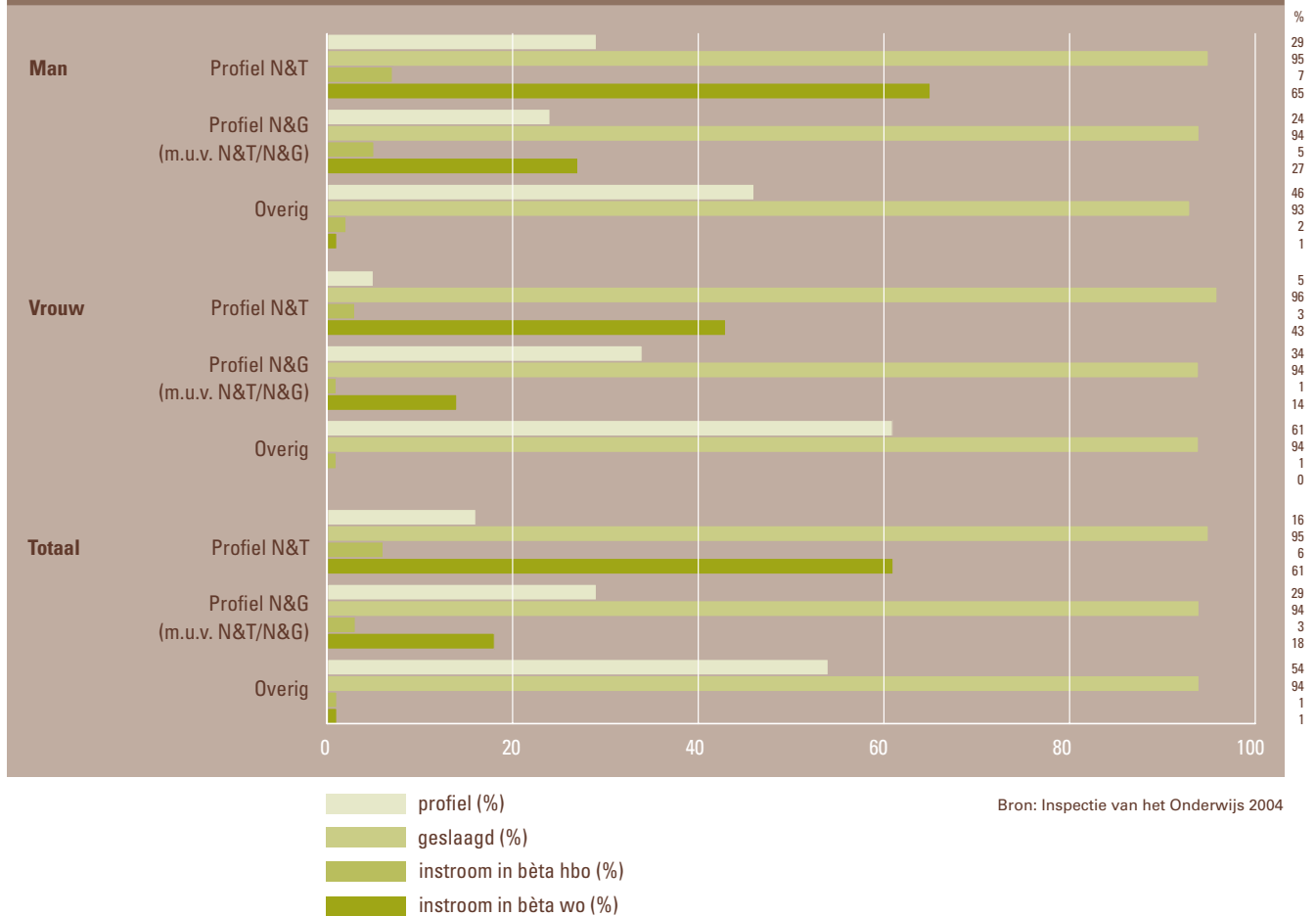
In het profiel natuur en techniek treffen we weliswaar de leerlingen aan die betere examenresultaten bereiken dan gemiddeld maar tegelijkertijd wordt het ook door het kleinste aantal leerlingen gevolgd. De keuze voor het profiel natuur en techniek blijkt vooral onder de meisjes zeer klein te zijn. Vervolgens gaat van degenen die een diploma in dit profiel behalen, lang niet iedereen een bètastudie in het hoger onderwijs volgen met name de meisjes zijn terughoudend in hun keuze voor een bètastudie (zie grafiek 2.4.2a/b).

### Doorlopende leerlijnen?

Vrijwel alle secties wiskunde signaleren grote niveauverschillen bij leerlingen die van verschillende basisscholen komen. Ook vinden de meeste leraren dat de leerlingen in het basisonderwijs onvoldoende geoefend zijn in het toepassen van de traditionele rekenvaardigheden (werken met breuken, percentages en dergelijke). Er is dus geen sprake van een goede aansluiting voor wiskunde. Daar komt bij dat de wiskundeleraren niet goed op de hoogte zijn van het rekenen en wiskundeprogramma in het basisonderwijs: zo zegt slechts ongeveer de helft hiervan op

geen aansluiting op basisonderwijs

Grafiek 2.4.2.b Keuze van bètaprofiel en bètastudie naar geslacht en schoolsoort/vwo



de hoogte te zijn, meestal uit informele bron, bijvoorbeeld via de eigen kinderen. Ongeveer één op de acht wiskundesecties heeft afspraken gemaakt ten behoeve van de aansluiting met het basisonderwijs; het betreft dan veelal contacten met de leraren uit groep 8 over onderdelen van het rekenprogramma in het basisonderwijs.

leraren: onderbouw te eenvoudig

In de loop van het derde leerjaar kiezen de leerlingen voor een profiel. Het is belangrijk dat zij hun keuze kunnen baseren op ervaringen in de eerste drie leerjaren die een reëel inzicht geven in de eisen van de vakken in de bovenbouw. In dit opzicht is er veel verbetering mogelijk. Vrijwel alle secties signaleren in de gesprekken met de inspectie problemen in de overgang tussen onder- en bovenbouw. De leraren vinden de methoden in de onderbouw te eenvoudig. Te veel leerstof komt onvoldoende 'stevig' aan de orde, hetgeen leidt tot oppervlakkige kennis. In het vierde leerjaar constateren leerlingen al gauw dat de manier van werken en de inhoud van de leerstof vaak sterk verschillen met die in de onderbouw en dat deze meer inzet en inzicht vereisen.

### Wijze van lesgeven

De bijgewoonde lessen wis-, natuur- en scheikunde verliepen (op een enkele uitzondering na) in een ordelijke klimaat en goed gestructureerd. De uitleg van de leraar was duidelijk. De gebruikte methode stuurde sterk de inhoud en de didactische werkvormen van de lessen. De kwaliteit van het didactisch handelen was voldoende, de werkvormen traditioneel, veelal frontale instructie en individuele verwerking. Doelmatig samenwerken tussen leerlingen kwam weinig voor.

methode en didactische werkvormen

De verschillen tussen leerlingen in begaafdheid op het gebied van de exacte vakken zijn groot. Ruim de helft van de wiskundesecties en een derde van de secties natuur- en scheikunde trachten deze verschillen in de onderbouw te honoreren door het inrichten van een 'plusklas'. In de bijgewoonde lessen was er slechts in ongeveer een derde van de wiskundelessen en in ongeveer een vijfde van de lessen natuur- en scheikunde sprake van een zekere afstemming van het onderwijsleerproces op individuele verschillen tussen leerlingen. Vooral in de onderbouw stemmen de leraren het onderwijsniveau af op 'de klas'. Daardoor komen verschillen tussen leerlingen onvoldoende aan bod. Ook is het onderwijs vaak weinig 'uitdagend', zeker voor begaafde leerlingen, of afgestemd op de leerstijl en belangstelling van meisjes (Boltjes, 2004). Veel lessen worden in een didactisch arme omgeving met weinig of geen toepassingen van ict gegeven. Deze situatie is niet bevordelijk voor de motivatie van de leerlingen. Hierdoor gaat talent verloren.

weinig differentiatie in lesgeven

Inhoudelijke aspecten die te maken hebben met diepgang, motivatie en reflectie kwamen in veel lessen onvoldoende tot hun recht. In 70 procent van de lessen scheikunde en in ongeveer de helft van de lessen wis- en natuurkunde miste de inspectie vormen van procesgerichte feedback: fouten analyseren, oplossingen en strategieën onderling laten vergelijken, inzicht geven in eigen leerproces van leerling, stimuleren tot reflectie op aanpak. Hiermee hangt samen dat leraren in ongeveer drie van de tien lessen het denken van leerlingen onvoldoende stimuleerden, bijvoorbeeld door naar meer oplossingen te vragen, een verklaring voor antwoorden te vragen, of door de moeilijkheidsgraad van een probleem te verhogen. In 30 procent van de lessen wiskunde en scheikunde en in ongeveer 20 procent van de lessen natuurkunde slaagde de leraar er onvoldoende in leerlingen te motiveren voor de leerstof. Hier ontbrak het aan enthousiasme bij de leraar of kon de leraar de relevantie van het vakonderdeel niet duidelijk maken. Opvallend in dit opzicht is dat slechts in ongeveer 15 procent van de bijgewoonde lessen leraren natuur- en scheikunde verwezen naar sociale of milieueffecten bij de toepassingen van hun vak.

weinig stimulans

In respectievelijk 34 en 40 procent van de lessen natuur- en scheikunde zag de inspectie demonstraties van experimenten door de leraar en eenvoudig onderzoek of practicum door leerlingen; in de overige lessen kwam alleen theorie aan bod. In een op de vijf lessen was een technisch onderwijsassistent (TOA) aanwezig. In slechts een enkele les kregen leerlingen de gelegenheid ict toe te passen (in vijf procent van de lessen wiskunde en natuurkunde; voor scheikunde in geen les).

ict



geen leerrijke omgeving	Lang niet alle lessen natuur- en scheikunde worden in een goed ingerichte practicumruimte gegeven: van de bijgewoonde lessen natuurkunde ongeveer de helft niet, van de lessen scheikunde ongeveer een derde niet. De meeste wiskundelessen vinden in een algemeen theorielokaal plaats. De inrichting van de algemene theorielokalen is volgens waarneming van de inspectie doorgaans in educatief opzicht buitengewoon arm.
brede bètalaboratoria	Interessant is de recente ontwikkeling van de zogenaamde 'brede bètalaboratoria'; dit zijn demonstratie- en practicumruimtes voor de natuurwetenschappelijke vakken waarin de leerlingen onder begeleiding hun proeven of onderzoeken kunnen doen (vaak in het kader van praktische opdrachten of het profielwerkstuk). Op bijna de helft van de scholen uit het onderzoek is zo'n breed bètalab aanwezig.
problemen	Welke problemen ervaren de leraren van de secties wis-, natuur- en scheikunde zelf bij het doceren van hun vak? Zij noemden de volgende: <ul style="list-style-type: none"> <li>• de overladenheid van het programma;</li> <li>• de tekortschietende aansluiting tussen onder- en bovenbouw;</li> <li>• het ontbreken van adequate faciliteiten (geen geschikte lokalen voor practicum, onvoldoende apparatuur, geen integratie ict, slecht rooster);</li> <li>• ontbrekende rekenvaardigheden, eenvoudige algebraïsche basisvaardigheden (het werken met abstracte formules) en een tekortschietende leesvaardigheid bij de leerlingen (zij begrijpen de leesteksten bij de opgaven vaak niet);</li> <li>• de omvang van sommige klassen.</li> </ul>
beperkte afstemming tussen de exacte vakken	<p style="margin-left: 20px;"><b>Onderlinge afstemming</b></p> <p>De leraren voeren voornamelijk vakgericht overleg binnen hun eigen vaksectie. Op ongeveer de helft van de scholen kennen de secties natuur- en scheikunde ook regelmatig gezamenlijk overleg (vaak is hierbij tevens de sectie biologie betrokken). Wiskundesecties hebben zelden overleg met de secties natuur- en scheikunde. De afspraken die de secties natuur- en scheikunde met elkaar maken, betreffen vooral de werkwijze bij practica (dit gebeurt op bijna de helft van de scholen). Een op de drie scholen heeft afspraken over afstemming van de programma's van toetsing en afsluiting, van vaardigheden en de gehanteerde terminologie. Afspraken die de inhoud van de leerstof betreffen, zoals de volgorde van behandeling, worden slechts weinig gemaakt, op ruim 10 procent van de scholen. Dit komt overeen met de constatering van Zegers e.a. (2003) dat vormen van samenhangend bètaonderwijs niet het karakter hebben van vakkencoördinatie, maar gericht zijn op de uitvoering van kleinschalige practicumprojecten. Ook Geraedts e.a. (2001) concluderen dat de ontwikkeling van samenhangend onderwijs in natuur en techniek geen eenvoudige opgave is. Het onderling overleggen kost veel tijd en inzet en bovendien ontbreken veelal methoden die zijn toegesneden op de gekozen vorm van samenhang.</p>
verschil in didactiek	De meeste vaksecties maken afspraken over de vakdidactische aanpak in onder- en bovenbouw; dat doet ongeveer 80 procent van de wiskundesecties, en twee derde van de natuur- en scheikundesecties. Binnen de wiskundesecties is de overeenstemming over de wijze van lesgeven het grootst: driekwart van de secties zegt het onderling hierover eens te zijn. Binnen de natuur- en scheikundesecties

lopen de opvattingen over de didactiek uiteen; hierover zijn ongeveer 45 procent (natuurkunde) en 35 procent (scheikunde) het onderling niet eens.

### Scholing

De op het eigen vak gerichte scholing die leraren de afgelopen vijf jaren hebben gevolgd is divers. Meestal volgt een persoon uit de sectie de scholing en wordt verondersteld dat deze de collega's hierover inlicht. Hoewel de meerderheid op een of andere manier scholing volgt, geven toch 20 procent van de wis- en natuurkundesecties en 25 procent van de scheikundesecties aan dat zij de afgelopen vijf jaar geen vakgerichte vorm van scholing hebben gevolgd. Op de meeste scholen gaat de aandacht overigens vooral uit naar algemene niet-vakgebonden scholing over activerende werkvormen voor het hele team.

Het is opmerkelijk dat de problemen bij het lesgeven en het motiveren van leerlingen die de leraren zelf signaleren, nauwelijks een aandachtspunt vormen bij de door de secties genoemde scholings- en verbeteractiviteiten. Wel signaleert de inspectie op veel scholen het schoolbrede streven om de aansluiting tussen onder- en bovenbouw inhoudelijk te verbeteren en om een grotere afstemming tussen vakken te realiseren.

geen verband

### Het bevorderen van de 'keuze voor exact'

De inspectie vroeg leraren van de secties wis-, natuur- en scheikunde ook naar de problemen die zij ervaren bij het motiveren van leerlingen voor hun vak. Zij noemden de volgende problemen:

problemen bij het motiveren van leerlingen

- exacte vakken hebben bij voorbaat een negatief en moeilijk imago bij de leerlingen;
- toekomstbeeld van techniek in de beroepspraktijk werkt bij leerlingen negatief;
- leerlingen zijn heel druk met 'andere dingen' (baantjes, besteding vrije tijd, verliefdheid) en zien het nut van de bètavakken niet in;
- maatschappelijke carrière in economische sector trekt leerlingen om financiële redenen aan;
- ontbrekende practicumruimtes, waardoor te weinig motiverende proeven mogelijk zijn.

De belangstelling voor wis-, natuur- en scheikunde kan ook worden bevorderd door het perspectief van deze vakken in de samenleving duidelijk te maken. Dit is mogelijk door in de les relaties te leggen met toepassingen van het vak in de beroepspraktijk. In de lessen die de inspectie bijwoonde, kwam het alleen in een enkele natuurkundeles voor dat de leraar een relatie legde met toepassingen van het vak in de wereld van de beroepen. Zicht op toepassingen in de praktijk kunnen leerlingen ook krijgen tijdens excursies. Gemiddeld organiseren één op de vijf natuurkundesecties en één op de vier scheikundesecties excursies voor hun vak, de meeste vinden plaats in het vijfde leerjaar vwo. Excursies voor wiskunde komen minder voor.

weinig zicht op beroepspraktijk

Een interessant initiatief vormt het Jet-Net-project waarin het bedrijfsleven aan scholen gelegenheid biedt gebruik te maken van digitale mogelijkheden en oriën-

taties binnen de technologische sector van het bedrijfsleven. Dit project is nieuw en de ervaringen op de scholen zijn dus nog beperkt; op de scholen die hiermee kennismaakten, zag de inspectie positieve reacties.

voorbereiding op hoger  
onderwijs kan beter

#### Vorbereiding op het hoger onderwijs

De afgelopen jaren hebben instellingen van hoger onderwijs talloze mogelijkheden gecreëerd voor leraren en leerlingen om kennis te maken met bètastudies. Het internet heeft in dit opzicht de contacten over het hele land bevorderd: er zijn thans op veel instellingen voor hoger onderwijs netwerken van docenten uit voortgezet en hoger onderwijs die nagaan hoe leerlingen het best kunnen worden voorbereid voor specifieke studies in de natuurwetenschappelijke, technische of economische sectoren.

Uit de gesprekken die de inspectie voerde valt op te maken dat er nog veel bètale-  
raren zijn die hun leerlingen niet of nauwelijks attenderen op de beschikbare rijke  
digitale informatie over hun vak en op de talloze mogelijkheden tot proefstude-  
ren, hulp bij praktische opdrachten en profielwerkstuk. Integratie hiervan in het  
onderwijsprogramma kan leerlingen motiveren voor een bètastudie aangezien zij  
een beter beeld krijgen van de mogelijkheden die de bètavakken bieden door zich  
breder in het hoger onderwijs te oriënteren (bijvoorbeeld door deel te nemen aan  
vormen van proefstuderen).

keuze voor exact niet  
gestimuleerd

#### Conclusies exacte vakken havo/vwo

Uit ons onderzoek blijkt dat er op de havo/vwo-scholen meestal geen bewust beleid  
wordt gevoerd om de keuze voor exact vanaf het eerste leerjaar te stimuleren. De  
leraren zeggen de voorwaarden voor hun vak niet als positief te ervaren, met name  
het lage (cognitieve) niveau van methoden voor de basisvorming het gebrek aan  
begrip van beleidsmakers voor hun vakken en het maatschappelijk imago van  
bèta en techniek. Deze gevoelens van onvrede leven sterk onder de leraren; zij  
beïnvloeden hun motivatie negatief.

weinig uitdaging

Uit de lesobservaties blijkt dat er bovendien nogal wat aan te merken valt op de  
manier waarop het onderwijs in de exacte vakken in havo/vwo wordt aangeboden.  
Het sluit nauwelijks aan op het rekenen in het basisonderwijs en ook de aansluiting  
in deze vakken tussen onder- en bovenbouw laat veel te wensen over. Vooral in de  
onderbouw worden de exacte lessen vaak op een degelijke, maar weinig 'uitda-  
gende' manier gegeven, in een didactisch arme leeromgeving met relatief weinig  
ict, waarbij maar weinig rekening gehouden wordt met de grote verschillen tussen  
leerlingen. Er worden weinig verbanden met de buitenwereld gelegd en leerlingen  
krijgen onvoldoende zicht op het belang van bèta en techniek voor de samenleving.  
Daardoor slagen de leraren er te vaak niet in voldoende leerlingen voor hun vak te  
motiveren en gaan talentvolle leerlingen voor bèta en techniek verloren.

Verder laat de afstemming en coördinatie tussen de exacte vakken onderling  
te wensen over: deze is meer gericht op afstemming van practica dan op echte  
coördinatie. Het blijft vakgericht onderwijs, vooral gestuurd door de leerboeken.  
Tenslotte wordt er nog maar weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheden tot  
oriëntatie die het hoger onderwijs biedt.

### 2.4.3 Sector techniek in het vmbo

Van de sector techniek in het vmbo maken de volgende afdelingen deel uit: bouwtechniek, metaaltechniek, elektrotechniek, voertuigtechniek, installatietechniek, grafische techniek, transport en logistiek (artikel 10 c WVO). Verder bestaat sedert 2000 de mogelijkheid relatief brede en oriënterende intrasectorale programma's aan te bieden; deze zijn samengesteld uit onderdelen van de verschillende examenprogramma's van de beroepsgerichte vakken in de sector techniek: instalelektro, metalelektro en bouwbreed.

De invoering van het vmbo is gepaard gegaan met een grote reductie in het aantal traditionele afdelingen (bouw-, elektro-, installatie-, metaal- en voertuigtechniek). Vergeleken met 1994 is dit aantal het afgelopen jaar met dertig procent afgenomen. De afdeling grafische techniek die zeer sterk aan de branche is gebonden, heeft dezelfde spreidingsgraad behouden. Daarnaast is er een nieuwe afdeling gekomen, transport en logistiek, en hebben de intrasectorale programma's zich stevig gevestigd (zie tabel 2.4.3a). Het nettoresultaat is na een daling tussen 1994 en 2000, dankzij de intrasectorale programma's weer een groei sinds 2000 met tien procent.

reductie en groei

Tussen 1994 en 1999 is het totaal aantal leerlingen dat onderwijs volgt in een technische afdeling van het vmbo teruggelopen met tien procent. Dit aantal is inclusief leerlingen die geïndiceerd zijn voor leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). In enkele traditionele afdelingen is deze teruggang groter: in metaaltechniek 46 procent, in installatietechniek 25 procent en in bouwtechniek 20 procent. Daar staat tegenover dat de belangstelling voor de intrasectorale programma's redelijk groot is. De daling van het aantal leerlingen in de technische sector van het vmbo is sedert 1999 tot stilstand gekomen. Bovendien heeft de invoering van het vmbo het mogelijk gemaakt dat alle afdelings- en intersectorale programma's door lwoo-geïndiceerde leerlingen kunnen worden gevolgd (zie tabel 2.4.3b en tabel 2.4.3c).

belangstelling

#### Het stimuleren van techniek

Zoals beschreven is de belangstelling van leerlingen voor de sector techniek tot 1999 teruggelopen. In 1998 is de stichting Axis opgericht met het doel de instroom in de bèta-opleidingen en de technische opleidingen en beroepen op alle niveaus te vergroten. Axis heeft vele initiatieven genomen ter versterking van het technisch onderwijs, onder andere door de herontwerpprojecten vmbo techniek (Van der Sanden e.a., 2003; Geurts en Oosthoek, 2004). Daarbij gelden als uitgangspunten: beter aansluiten bij behoeften en wensen van de doelgroep, een sterkere interactie tussen onderwijs en bedrijfsleven, meer aandacht voor de scholing van leraren en praktijkmensen, een sluitende aanpak of ketenbenadering. Dit heeft er mede toe geleid dat er nu enkele experimentele leerroutes in de sector techniek worden aangeboden. Het gaat met name om technologie (in de gemengde leerweg) met 46 experimenten, de ict-route (38 experimenten) en techniek-breed (27 experimenten).

experimentele leerroutes

**Tabel 2.4.3a Aantal afdelingen/intrasectorale programma's in de sector techniek van het vmbo**

Afdeling	1993/1994	1999/2000	2003/2004
Bouwtechniek	350	280	257
Elektrotechniek	306	250	217
Grafische techniek	20	18	20
Installatietechniek	88	67	48
Metaaltechniek	355	273	244
Transport en logistiek		20	31
Voertuigentechniek	208	165	155
<i>Intersectoraal programma</i>			
Metalektro			97
Bouwbreed			68
Instalektro			39
<b>Totaal aantal afdelingen</b>	<b>1327</b>	<b>1073</b>	<b>1176</b>

Bron : CFI: Integrale leerlingtelling

**Tabel 2.4.3b Aantal leerlingen per afdeling/intersectoraal programma in de basis- en kaderberoepsgerichte leerweg van de sector techniek in het vmbo (leerjaar 3 en 4)**

Afdeling	1993/1994	1999/2000	2003/2004
Bouwtechniek	14.967	15.322	11.550
Elektrotechniek	11.232	9.137	7.904
Grafische techniek	1.698	1.328	1.698
Installatietechniek	1.927	1.531	849
Metaaltechniek	13.991	10.474	7.698
Transport en logistiek		578	904
Voertuigentechniek	6.906	5.486	6.463
<i>Intersectoraal programma</i>			
Metalektro			3.415
Bouwbreed			1.671
Instalektro			1.201
<b>Totaal</b>	<b>50.721</b>	<b>43.856</b>	<b>43.353</b>

Bron: CFI: Integrale leerlingtelling

**Tabel 2.4.3c Aantal lwoo-leerlingen per afdeling/intersectoraal programma in de sector techniek van het vmbo (leerjaar 3 en 4)**

Afdeling	1993/1994	1999/2000	2003/2004
Bouwtechniek	5.263	5.633	4.305
Elektrotechniek		417	1.802
Grafische techniek		15	136
Installatietechniek		199	300
Metaaltechniek	5.533	4.715	2.780
Transport en logistiek		37	260
Voertuigentechniek		358	1.822
<i>Intersectoraal programma</i>			
Metalektro			429
Bouwbreed			438
Instalektro			316
<b>Totaal</b>	<b>10.796</b>	<b>11.374</b>	<b>12.588</b>

Bron: CFI: Integrale leerlingtelling

### Zelfstandig leren en praktijkgerichtheid

Het promoten van een nieuw technisch opleidingsaanbod heeft sterke impulsen gegeven aan leraren en schoolleiders om ook het reguliere technisch vmbo aan te passen aan gewijzigde eisen in de beroepspraktijk. Hierbij gaat het om de inrichting van een aantrekkelijke en adequate leeromgeving en om didactische werkvormen die zelfstandig en samenwerkend leren veronderstellen.

eisen beroepspraktijk

Sedert de invoering van het vmbo heeft de didactiek in de sector techniek zich sterk ontwikkeld in de richting van 'zelfstandig leren' door leerlingen. Dit komt binnen de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg opvallend tot uiting in de werkplekkenstructuur. Dat is een vorm van praktijksimulatie waarin het leerproces van de leerlingen zoveel mogelijk gestuurd wordt door opdrachten uit een werkproces dat aan de realiteit is ontleend. Daarbij worden theorie en praktijk zo goed mogelijk geïntegreerd. De leerlingen vervullen de verschillende taken die bij het werkproces horen: uitvoeren, controleren, magazijn beheren, enzovoorts. Leerlingen ervaren het leren in de werkplekkenstructuur als motiverend en aantrekkelijk.

werkplekkenstructuur

### Casus 3 Corbulo College uit Voorburg

Het Corbulo College uit Voorburg -Noord is onderdeel van de Esloo Scholengroep die tot de Lucas Stichting behoort. Het is een vmbo-school met ongeveer 400 leerlingen, die zeer modern onderwijs geeft, onder meer met behulp van een werkplekkenstructuur. Op het Corbulo College werken ook zij-instromers die vanuit hun praktijkervaring voor een verrijking van het onderwijs zorgen. Een interessant initiatief is dat vmbo-leerlingen van het Corbulo College de groepsleerkrachten van enkele basisscholen helpen als die technieklessen geven aan hun groep 8.

Zie ook: [www.schoolvoorbeelden.nl](http://www.schoolvoorbeelden.nl)

#### vmbo is innovatief

De integratie van theorie en praktijk blijft tot nu toe voornamelijk beperkt tot de beroepsgerichte vakken. Enkele scholen zijn begonnen ook (elementen van) de algemene vakken, met name wiskunde, Engels en Nederlands te integreren in de werkplekkenstructuur. We constateren dat het vmbo in deze gerichtheid op de praktijk de laatste jaren sterk innovatief is. Door de betrokkenheid van de branche-organisaties bij de ontwikkeling van de werkplekkenstructuur zijn de relaties van het vmbo met de beroepspraktijk versterkt. Ook hier blijkt dat de combinatie van 'hands-on, mind-on', imagoverbetering van techniek en het rekening houden met de motivatie van leerlingen veelbelovend is.

#### leerwerktrajecten

De oriëntatie op de beroepspraktijk is ook bevorderd door de mogelijkheid om leerwerktrajecten in te richten. Al snel na de start van de bovenbouw op 1 augustus 2001 heeft de overheid scholen toegestaan om binnen de basisberoepsgerichte leerweg dergelijke trajecten aan te bieden: leerroutes waarbij leerlingen een deel van hun opleiding in de praktijk van het beroep volgen (bijvoorbeeld twee of drie dagen per week) en het andere deel op school. De ontwikkeling van deze trajecten brengt bovendien de leraren van het vmbo in nauw contact met de praktijkopleiders ('leermeesters') in de bedrijven.

#### Aansluiting technisch vmbo – mbo

Van de leerlingen die in 2004 een vmbo-diploma hebben behaald (93.000), hebben 31.000 leerlingen hun opleiding in de sector techniek gevolgd, dit is 33 procent (zie tabel 2.4.3 d).

#### meer doorstroom bij techniek

Het is niet bekend hoeveel van de leerlingen die een diploma in de technische sector van het vmbo hebben behaald ook werkelijk een technische opleiding in het mbo zijn begonnen. Wel weten wij hoeveel leerlingen uit de basis- en kaderberoepsgerichte leerwegen in de technische sector van het vmbo rechtstreeks zijn doorgestroomd naar een voltijdopleiding in het mbo. Het ligt voor de hand dat het in vrijwel alle gevallen om een opleiding in de technische sector gaat (zie tabel 2.4.3 e). Het percentage dat direct doorstroomt neemt toe.

Van oudsher is de aansluiting tussen vmbo (voorheen het vbo) en het mbo problematisch (zie ook het hoofdstuk bve). Er is nog te weinig sprake van een doorgaande ontwikkelingslijn. In de eerste maanden worden leerlingen in het mbo soms met

**Tabel 2.4.3d Geslaagden in 2004 in sector techniek vmbo per leerweg**

	absoluut aantal	percentage van het aantal geslaagden in de leerweg
Basisberoepsgerichte leerweg*)	10.269	91%
Kaderberoepsgerichte leerweg	6.477	92%
Gemengde leerweg	900	95%
Theoretische leerweg	13.349	95%
<b>Totaal</b>	<b>30.995</b>	<b>95%</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2004 (gebaseerd op 96 procent van de kandidaten)

\*) Inclusief 573 geslaagden bij de leerwerktrajecten

**Tabel 2.4.3e Directe doorstroom geslaagde examenkandidaten sector techniek vbo/vmbo\* naar voltijd bol-opleiding in mbo; examenjaren 2001-2004**

Jaar	examenkandidaten met uitslag	slaagpercentage	percentage van geslaagden dat direct doorstroomt
Vbo 2001	18.511	95	33
Vbo 2002	18.737	95	36
Vmbo 2003	18.240	93	46
Vmbo 2004	16.923	93	48

\*Hieronder zijn begrepen de vbo-opleidingen in de sector techniek m.u.v. de consumptieve techniek, de theoretische richting en de nautische opleidingen, en de vmbo-leerwegen basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg in de sector techniek m.u.v. de leerwerktrajecten.

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2004

herhalingen in de leerstof geconfronteerd; dit geldt ook voor techniek. In aansluitingsprojecten trachten vmbo-scholen en roc's de doorgaande leerlijn te verbeteren. Het streven naar de 'beroepskolom' heeft deze initiatieven sterk bevorderd. Het aangaan van deze inhoudelijke relaties tussen vmbo en mbo verdient krachtige steun (zie ook het Actieplan bèta/techniek).

### Conclusie

De daling van het aantal leerlingen in de technieksectoren in het vmbo is al enkele jaren tot stilstand gekomen. Wellicht heeft een aantal vernieuwingen, zoals nieuwe en intrasectorale programma's, maar ook een andere inrichting van het onderwijs, zoals met name het werken met een werkplekkenstructuur hieraan een bijdrage geleverd. Ook hier spelen dus de centrale inspectiethema's van dit hoofdstuk ('hands-on, mind-on', imago van techniek, motivatie van de leerlingen). Wat betreft de aansluiting met het mbo wordt winst geboekt in vrijwel alle regio's.



## 2.5 Techniek in het middelbaar beroepsonderwijs

### Bijdrage mbo aan technisch opgeleiden

het gaat niet alleen om  
excellentie aan de top

Het mbo voorziet voor een belangrijk deel in de behoefte aan technisch opgeleiden in Nederland. De mbo-bijdrage bestaat ten eerste uit de opleiding van technici op middelbaar niveau die meteen de arbeidsmarkt opstromen, variërend van het assistent- of basisberoepsniveau (startkwalificatie) tot en met dat van technisch middenkaderfunctionaris. Ten tweede voorziet het mbo in een belangrijk deel van de instroom in het technisch hbo. Zo stelt de SER in zijn advies van 2004: 'De kenniseconomie vraagt niet alleen om uitmuntendheid en excellentie aan de top maar ook om een breed gedragen, vernieuwende manier van denken en doen in brede lagen van de bevolking.'

uitstroom

De laatste jaren is in het mbo de uitstroom van technisch opgeleide jongeren zowel naar de arbeidsmarkt als het technisch hbo sterk afgenomen. Dit wordt vooral veroorzaakt door de afnemende instroom in het technische mbo. De tussentijdse uitval van jongeren die een technische opleiding volgen is niet hoger dan in andere richtingen van het mbo.

Uit onderstaande tabel blijkt dat het aantal ingeschrevenen in de techniek de laatste jaren daalt, terwijl het aantal ingeschrevenen in het gehele mbo gestegen is. Het aandeel technische deelnemers in het mbo daalt dan ook gestaag van 35,3 procent in 2000-2001 naar 30,3 procent in het afgelopen jaar (excl. landbouw).

naar een ander imago

### Reactie instellingen bve: herontwerp van het aanbod

Als reactie op de enorme dalende instroom in mbo-techniek zijn in de afgelopen jaren voorstellen ontwikkeld die samen te vatten zijn onder de noemer 'herontwerp technisch mbo'. Het doel van dat herontwerp is tweeledig. Ten eerste dient het technisch mbo daarmee aantrekkelijker te worden voor bredere groepen, zodat niet alleen de traditionele doelgroep (autochtone jongens), maar ook bijvoorbeeld meisjes meer voor techniek gaan kiezen. Voorts dient het technisch onderwijs meer rendement te behalen door beter aan te sluiten bij de behoeften, leefwereld en cultuur van jongeren. Het technisch onderwijs zou af moeten van het imago van 'vuil werk, stoffige fabriekshallen'. Deze ontwikkelingen zijn voor een belangrijk deel, maar niet uitsluitend, gestimuleerd door Axis. Ze sloten aan bij de al eerder

Tabel 2.5a Trend in het aantal ingeschrevenen ten opzichte van het vorige jaar (in percentages)

	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Techniek	-1,9 %	-2,7 %	-3,9 %
Economie	5,7 %	1,0 %	1,1 %
DGO	6,1 %	11,1 %	6,0 %
<b>Totaal</b>	<b>3,1 %</b>	<b>2,4 %</b>	<b>1,2 %</b>

Bron: CFI, Bekostigingstelling 2004

in gang gezette ontwikkeling van PGO (probleemgestuurd onderwijs). Ook hier zien we dus weer: 'hands on, mind on', imago van techniek en motivering van leerlingen.

Een belangrijk element in deze vernieuwingen onder de noemer herontwerp is het combineren van meerdere technische richtingen zoals werktuigbouw en elektrotechniek en van techniek met creatieve, probleemoplossende en communicatieve elementen. Voorbeelden zijn Technodesign, Theater techniek, Sound & Vision/Mediatechnologie, Pop en Media. Gedurende het gehele traject is er veel aandacht voor loopbaanbegeleiding. Verder zijn de opleidingen vaak als waaier opgezet: na een brede basis zijn er vele specialisatiemogelijkheden. De vernieuwingen betreffen bij een deel van de projecten zowel de inhoud, het didactisch concept als de wijze van trajectbegeleiding; volgens Onstenk (2004) worden bij zes roc's dergelijke omvangrijke herontwerpen doorgevoerd. Bij drie daarvan is sprake van projecten die betrokkenen als succesvol beschouwen. De andere zijn ofwel niet gelukt dan wel nog in ontwikkeling.

combineren van technische richtingen

Uitgangspunten van de herontwerpen zijn neergelegd in enkele publicaties van Axis, waaronder de bekendste die van Geurts in 2003: 'Van opleidingsfabriek naar loopbaancentrum'. Axis heeft hiervoor een zogenaamd model van de 'kenniskringloop bèta/techniek' ontworpen. Hierin werken bedrijfsleven, deelnemers en scholen intensief samen in een zichzelf versterkend systeem, dat moet leiden tot aantrekkelijker technische beroepen, met de loopbaanwensen van de deelnemer als vertrekpunt en een meer aantrekkelijk onderwijsprogramma.

kenniskringloop bèta/techniek

Wat de didactiek betreft wordt in de projecten de praktijk als leidend voor de theorie beschouwd: de kern van het programma bestaat uit het oplossen van praktijkproblemen en de theorie is daarbij ondersteunend. Cruciaal hiervoor is de samenwerking met het bedrijfsleven, dat immers realistische praktijkproblemen moet aanleveren. Men sluit aan bij het zogenaamde 'constructivistisch leren', dat door het APS ontwikkeld is en ervan uitgaat dat deelnemers hun eigen leerproces construeren en daar zelf voor verantwoordelijk zijn (Van Emst, 2002). Daarbij spelen een persoonlijk ontwikkelingsplan en een portfolio een belangrijke rol. Overigens worden deze concepten – soms onder andere noemers, zoals competentiegericht leren – ook buiten de techniek bij een groeiend aantal opleidingen ingevoerd: zie het hoofdstuk over het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie.

praktijk leidend voor de theorie

Belangrijk is verder dat aangesloten wordt bij nieuwe ontwikkelingen op de arbeidsmarkt waarbij naast 'maakberoepen' ook 'vertaal- en sturingsberoepen' ontstaan, die techniek combineren met zaken als commercie, ontwerp, cultuur, muziek of welzijn. Verder speelt hier de toenemende verbreding en integratie van technische beroepen (ook op tot nu sterk gedifferentieerde lagere niveaus) een rol, waarbij beroepsgrenzen kunnen vervagen. Een voorbeeld is 'integraal ontwerpen'. Zo beoogt men het risico van fuikwerking van vaak smalle technische opleidingen te voorkomen (Onstenk, 2004). Dit raakt overigens aan de positie van de kwalificatiestructuur, zowel de verantwoordelijkheidsverdeling – het bedrijfsleven definieert de kwalificaties en het onderwijs baseert daarop de programma's – als het tempo van

arbeidsmarkt

de verwerking van innovaties in het arbeidsveld. In 2004 zijn door de Stuurgroep Kwalificatiestructuur voorstellen gedaan voor een grondige vernieuwing van de kwalificatiestructuur die ook hier oplossingen voor moet bieden (Stuurgroep Kwalificatiestructuur, 2004).

#### Betekenis van herontwerp technisch mbo

##### good-practices

Het is moeilijk de omvang van de vernieuwing goed in beeld te krijgen. In Onstenk (2004) worden zes projecten beschreven. Het Axis-overzicht met 250 good-practices (Geurts en Oosthoek, 2004) bevat 35 goede voorbeelden in het mbo. Een groot deel daarvan omvat echter slechts elementen van een opleiding, een ander deel is alleen nog maar voorbereidend werk en niet meer dan enkele voorbeelden zijn al reeds ingevoerd integraal herontwerp aan te merken. Dan is er verder een instellingsoverstijgend initiatief in Noord Holland, MTSplus genoemd, met eveneens een variërende ontwikkelingsomvang en –fase.

##### effecten

Er is nog weinig bekend over de effecten van herontworpen opleidingen op de instroom. In de genoemde Axis-publicatie (Onstenk, 2004) worden van enkele opleidingen gegevens hierover vermeld, die wijzen op een toename van de instroom en ook een toename van het aandeel van meisjes in de instroom. Dit aandeel varieert bij de vijf onderzochte opleidingen van 10 tot zelfs 54 procent. Het aantal vernieuwde opleidingen is te gering om al effect in de landelijke cijfers te kunnen zien. Gemeld wordt verder dat de meeste deelnemers zeggen dat zij zonder de verbinding met creatieve richtingen niet voor techniek gekozen zouden hebben. Er vindt dus maar weinig verdringing plaats.

##### aantrekkelijkheid

De schaarse gegevens duiden op een grotere aantrekkelijkheid voor de deelnemers. Bij de nieuwe opleiding Pop en Media wordt gemeld dat er een positieve uitstraling van uitgaat op de sfeer en het imago van de gehele technische sector van de betreffende instelling. Ook hier zijn nog weinig systematische gegevens bekend, deels omdat de vernieuwingen van te recente datum zijn. Opnieuw verwijzen we naar de publicatie van Onstenk, die bij enkele onderzochte opleidingen een sterk dalende tussentijdse uitval meldt; toch kende één opleiding weliswaar een daling, maar toch nog een uitval van 25 procent. Er lijkt een belangrijk positief effect uit te gaan van het aanwijzen van één trajectbegeleider voor een deelnemer gedurende de hele opleiding.

Het is nog te vroeg om al gegevens te hebben over uitstroom naar arbeidsmarkt en positie daar. Er is één nieuwe technische opleiding (Industrieel Design) die inmiddels al afgestudeerden heeft afgeleverd; daarvan stroomt circa 75 procent door naar het hbo. Het is nog niet zeker of nieuwe richtingen een even sterke positie op de arbeidsmarkt hebben als de traditionele technische opleidingen. Onderzocht zal zeker moeten worden wat de arbeidsmarktpositie is van afgestudeerden van de herontworpen opleidingen.

#### Conclusie

##### vernieuwingen op drie fronten

Als reactie op de sterk dalende instroom in de technische mbo-opleidingen, zijn er de laatste jaren op diverse plaatsen nieuwe technische opleidingen gestart volgens

het concept 'herontwerp techniek'. Deze opleidingen worden gekenmerkt door vernieuwingen op drie fronten:

- verbreding van technische richtingen en verbinding met creatieve of communicatieve elementen;
- omslag naar een nieuwe didactiek waarbij de leer- en loopbaanwensen van de deelnemers centraal staan en realistische praktijkopgaven sturend zijn;
- vernieuwing van de trajectbegeleiding.

Dit herontwerp techniek wordt nog niet op brede schaal ingevoerd; er zijn op veel plaatsen wel onderdelen van deze vernieuwingen geïntroduceerd of voorbereid, maar in 2004 blijken slechts zes opleidingen in dit opzicht als 'integraal en stabiel' aangemerkt te kunnen worden. De eerste resultaten wijzen op een toename van de instroom (ook van nieuwe doelgroepen die anders niet op techniek afgekomen zouden zijn) en op een daling van de voortijdige uitval. Het aantal vernieuwde opleidingen is nog te gering om al van invloed op de landelijke cijfers te kunnen zijn.

## 2.6 Nabeschuiving

Onze rondgang langs het exacte domein in ons onderwijs – van basisonderwijs tot en met de bovenbouw havo/vwo en het middelbaar beroepsonderwijs – laat een wisselend beeld zien.

Hoewel er in een aantal sectoren belangrijke vernieuwingen gaande zijn, lijkt tegelijk daarbuiten het gevoel voor de urgentie van het probleem te ontbreken.

Het probleem is dat hoewel onze leerlingen internationaal gezien redelijk presteren in de exacte vakken, zij te weinig kiezen voor een school- en beroepsloopbaan in dit domein. Een te lage uitstroom uit ons onderwijssysteem van middelbaar en hoger opgeleide technici is het gevolg. Nu reeds wordt de helft van de aio-plaatsen in de techniek door buitenlanders bezet (OCW, 2004d).

De inspectie stelde de vraag in hoeverre de manier waarop het exacte onderwijs wordt aangeboden mede bijdraagt aan de gebrekkige belangstelling. In het basisonderwijs, de basisvorming en de bovenbouw van het havo/vwo blijkt dat zeker het geval te zijn: achterblijvende didactiek, te weinig toegesneden op de verschillen tussen leerlingen, te geïsoleerd en te weinig verbinding leggend met de buitenwereld, en daardoor te weinig enthousiasmerend. Het ontbreekt aan drie basisprincipes: de combinatie van het maken van producten en het reflecteren daarop ('hands on, mind on'), aan gerichte actie om het imago van techniek te verbeteren en aan maatregelen om de motivatie van leerlingen te versterken.

Het is opmerkelijk dat de problemen bij het lesgeven en het motiveren van leerlingen die de leraren zelf signaleren, nauwelijks een aandachtspunt vormen bij de door de secties genoemde scholings- en verbeteractiviteiten. Op veel scholen leeft de overtuiging dat wis-, natuur- en scheikunde nu eenmaal moeilijke vakken zijn en

wisselend beeld

tekort ook door wijze van lesgeven

hand in eigen boezem

gebrek aan belangstelling vooral aan de verleidingen buiten de school ligt. Het is tijd ook de hand in eigen boezem te steken en na te gaan hoe het anders kan.

#### kansen blijven liggen

Zowel in het basisonderwijs als in de basisvorming blijven nog veel kansen liggen om bij leerlingen belangstelling te wekken voor bèta en techniek. Wel kan geconstateerd worden dat scholen het belang van een voor techniek adequate leeromgeving op de agenda hebben staan. In het basisonderwijs heeft ruim tien procent van de scholen techniek op het rooster. Bij de overige basisscholen is er slechts incidenteel of geheel geen aandacht voor. In de basisvorming blijft techniek te veel een incident in het onderwijsleerproces van de leerling.

#### havo/vwo vaak te saai

In de onderbouw van het havo/vwo worden de lessen in de exacte vakken vaak op een saaie manier gegeven in een didactisch arme leeromgeving met relatief weinig mogelijkheden om ict toe te passen en onvoldoende uitdagingen voor begaafde leerlingen. De aansluiting in deze vakken tussen onder- en bovenbouw laat nog veel te wensen over. Afstemming tussen de verschillende exacte vakken vindt heel beperkt plaats. Ook worden er weinig verbanden met de buitenwereld gelegd en wordt leerlingen het belang van techniek voor de samenleving onvoldoende duidelijk gemaakt. Deze situatie motiveert leerlingen niet; zij haken af voordat zij een profiel kiezen. Er gaat talent verloren. De vaksecties stellen zich te weinig de vraag hoe zij het onderwijs binnen de gegeven omstandigheden voor leerlingen zo interessant en uitdagend mogelijk kunnen maken.

#### vorig jaar

Vorig jaar constateerde de inspectie in het onderwijsverslag dat scholen een rol kunnen spelen in het percentage leerlingen dat voor bèta/techniek kiest. Daarbij kan gedacht worden aan sterkere bèta-profilering. Ongeveer de helft van de scholen heeft geen inhoudelijke profilering. Hier ligt dus ruimte. Bijzondere bèta-activiteiten zoals die van Axis en Jetnet worden nog maar door een beperkt aantal havo- en vwo-afdelingen opgepakt. Deelname aan olympiades, nationale en internationale wedstrijden kan bevorderd worden. Verder is de keuze voor bèta op veel scholen een expliciete keuze. Deze keuze voor bèta lijkt wel haast een wedloop, waar naarmate de onderwijsloopbaan vordert, alleen afvallers zijn. Het allerbelangrijkste is misschien wel het geven van extra aandacht aan de keuzeprocessen van meisjes. Belangrijk is ook de zichtbaarheid van bèta-docenten op school. Wanneer bèta-docenten bijvoorbeeld als keuzebegeleider in de tweede fase, of als lid van de directie meer zichtbaar zijn op school in een andere rol dan alleen de beta-docent, dan kan dat een positief effect hebben op de keuzes van leerlingen voor beta-studies. Ook de kwaliteit van de lessen wis- en natuurkunde speelt een rol. De inspectie constateerde vorig jaar dat in de onderbouw van het voortgezet onderwijs bij natuur- (en schei)kunde de kwaliteit van de lessen beter zou kunnen. Er zou in deze lessen meer aandacht moeten komen voor het ontorechte gebrek aan zelfvertrouwen dat veel meisjes parten speelt. Ook is het belangrijk dat de exacte vakken aantrekkelijker gemaakt worden voor de leerlingen. Uit het TIMSS-onderzoek blijkt dat de leerlingen in het tweede leerjaar de exacte vakken niet erg aantrekkelijk of belangrijk vinden. De leerlingen beleven nog het meeste plezier aan de biologielessen. Aan wiskunde hechten de leerlingen het minste belang (Meelissen & Doornekamp, 2004b).

In het vmbo ziet de situatie er veel gunstiger uit. Techniek wordt gestimuleerd. Dit gebeurt onder andere met de 'werkplekkenstructuur', een vorm van praktijk-simulatie waarin het leerproces van leerlingen zoveel mogelijk plaatsvindt aan de hand van opdrachten uit een werkproces dat aan de realiteit is ontleend. Wel is de aansluiting tussen vmbo en mbo nog steeds problematisch. Er is onvoldoende sprake van een doorgaande ontwikkelingslijn.

vmbo vernieuwt

Ook in het middelbaar beroepsonderwijs treffen we een positievere situatie aan. Het aantal initiatieven om de sterk dalende instroom in technische opleidingen een halt toe te roepen, neemt toe. Daarbij worden interessante verbindingen gelegd tussen traditionele technische richtingen (bouwkunde, werktuigbouw, elektrotechniek) en creatieve en communicatieve elementen. Deze opleidingen onder de noemer 'herontwerp techniek' bieden een veelbelovende omslag, hoewel de omvang van werkelijk betekenisvolle vernieuwingen nog beperkt lijkt te zijn.

mbo herontwerpt  
opleidingen

Over het geheel genomen, dient er meer aandacht te komen voor de motivatie en het stimuleren van leerlingen. Het draait om enthousiaste leraren die in staat zijn de leerlingen te laten ervaren dat de vakken rekenen, wiskunde, natuurkunde, scheikunde en techniek niet moeilijk maar wel heel erg leuk zijn.

afwachtend

In het licht van de landelijke bètaproblematiek is het opvallend dat scholen in het basis- en voortgezet onderwijs er geen uitdaging in zien noch specifieke maatregelen treffen om de keuze van de exacte vakken en technische opleidingen te bevorderen. Schoolleiders nemen geen initiatieven en leraren wachten af.

Nu zijn er vele initiatieven om tot beter technisch onderwijs te komen. In het basisonderwijs het VTB-project, projecten in de onderbouw, netwerken vo-ho, werkplekken in het vmbo en herontwerp technische opleidingen in het mbo, om er enkele te noemen. Het probleem waar we voor staan is echter dat al deze projecten getalsmatig nog slechts van beperkte betekenis zijn. Het is derhalve de vraag hoe de hoofdstroom snel te verbeteren is.

vernieuwingen te  
incidenteel

In het Beleidskader bèta/techniek 2004/2005 van het Actieprogramma Platform Bèta/Techniek staan 22 actiepunten voor de verschillende onderwijssectoren en de arbeidsmarkt genoemd. De door de inspectie in dit hoofdstuk gepresenteerde stand van het reguliere aanbod roept dan ook de vraag op of deze actiepunten zich niet teveel tot afzonderlijke vernieuwingsprojecten beperken, waarbij de reguliere hoofdstroom met een ontoereikend aanbod nog lange tijd ongewijzigd kan blijven. Dit geldt voor zowel het rekenen in het basisonderwijs, het vak techniek in de basisvorming als de exacte vakken in havo/vwo. Een integrale vernieuwingsstrategie, gericht op de hoofdstroom van het aanbod, met name in basisonderwijs, basisvorming en bovenbouw van havo/vwo, is meer op z'n plaats. De docenten exacte vakken en de schoolleiders zijn onvoldoende van de urgentie van het probleem doordrongen. Instrumenten zoals kerndoelen, examenprogramma's en eindtermen, opname van techniek in de CITO-toets en een scherper inspectietoezicht, kunnen met meer kracht voor de vernieuwing van het technische domein ingezet worden en de effectiviteit van de actiepunten van het Platform Bèta/Techniek versterken.

projecten steunen

# Hoofdstuk 3

## Veiligheid, voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim

Samenvatting 50

Inleiding 51

Primair onderwijs 51

3.2.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel 51

3.2.2 Schoolverzuim 54

3.2.3 Maatregelen 55

Voortgezet onderwijs 57

3.3.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel 57

3.3.2 Voortijdig schoolverlaten en spijbelen 60

3.3.3 Maatregelen 63

3.3.4 Leerlingenzorg 67

Speciaal onderwijs 71

3.4.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel 71

3.4.2 Voortijdig schoolverlaten en spijbelen 72

3.4.3 Maatregelen 74

Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie 76

3.5.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel 76

3.5.2 Voortijdig schoolverlaten en spijbelen 77

3.5.3 Maatregelen 78

Zorgadviesteams 80

Time-outvoorzieningen 81

Veiligheid voor homoseksuele leerlingen en onderwijspersoneel 82

Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs 84

Nabeschouwing 86

# Samenvatting

stabiel beeld

In vergelijking met vorig jaar is geen sterke stijging te zien van het percentage scholen dat incidenten op het gebied van de veiligheid meldt, maar van een daling is ook zeker geen sprake. Het lijkt er op dat scholen de veiligheidsproblematiek onderschatten en niet voorbereid zijn op de eisen die de maatschappij in toenemende mate stelt. Van systematische beleidsontwikkeling is nog onvoldoende sprake. Naarmate leerlingen ouder worden nemen incidenten toe, waardoor de veiligheidsproblematiek in het voortgezet onderwijs meer aandacht vergt dan in het primair onderwijs. In het mbo nemen incidenten langzamerhand met de leeftijd weer af.

leerlingen met  
cognitieve of sociaal-  
emotionele problemen

De veiligheid van leerlingen en personeelsleden staat het meest onder druk op scholen in de sectoren van het onderwijs die leerlingen met cognitieve of sociaal-emotionele problemen opvangen: het speciaal basisonderwijs, het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het vmbo. Wanneer we het hele onderwijs overzien, blijken scholen voor voortgezet speciaal onderwijs uit cluster 4 (pi/zmok/lzk-psychiatrie) het meest onveilig. Pesten, uitschelden, discrimineren en fysiek geweld spelen zich vooral af tussen leerlingen onderling, maar ook personeelsleden worden getroffen door incidenten die leerlingen of hun ouders veroorzaken. In de vier grote steden staat de veiligheid meer onder druk dan in de rest van het land.

voorkomen dat  
leerlingen afhaken

Voortijdig schoolverlaten en ernstig spijbelen komen vooral voor in het voortgezet speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het vmbo. In de vier grote steden zijn de problemen rond voortijdig schoolverlaten twee keer zo groot als in de rest van het land. Er is meestal nog onvoldoende beleid ontwikkeld, ook in de sectoren die er het meest mee te maken hebben. Op het gebied van veiligheid, voortijdig schoolverlaten en spijbelen is daarom een sterker beleid nodig, uitgewerkt voor specifieke groepen zoals homoseksuele leerlingen en leraren die op het gebied van de veiligheid relatief veel problemen ervaren. Scholen kunnen daarnaast in het gewone onderwijsleerproces nog meer doen om te voorkomen dat leerlingen afhaken. Een goede leerlingenzorg kan leiden tot vroege signalering van problemen en een snelle aanpak. Tweedelijnsvoorzieningen zoals zorgadviesteams lijken momenteel meer aandacht te krijgen dan de afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen in de klas en de eerstelijnszorg, die in handen is van mentoren.

reboundvoorzieningen

Time-outvoorzieningen zijn geschikt om leerlingen die dreigen uit te vallen toch binnen het onderwijs te houden. Het beleid van het ministerie van OCW om dergelijke



voorzieningen onder de naam 'rebound' uit te breiden kan succesvol zijn, mits ze aan een aantal heldere criteria rond toelating en onderwijsprogramma voldoen.

### 3.1 Inleiding

Veiligheid zal in het inspectietoezicht een nadrukkelijker plaats innemen, zo heeft het ministerie van OCW (2004h) aangekondigd. Inmiddels is de inspectie met de voorbereidingen daartoe begonnen en heeft zij, daarop vooruitlopend, in 2004 een afzonderlijk onderzoek verricht naar de veiligheid op scholen. Dit onderzoek (in aansluiting op een vergelijkbaar onderzoek een jaar eerder) heeft betrekking op sociale veiligheid; fysieke veiligheid bleef buiten beschouwing, hoewel ook daar problemen te onderkennen zijn (Arbeidsinspectie, 2004). Verder werd een onderzoek uit 2003 naar voortijdig schoolverlaten herhaald. Omdat schoolverzuim een belangrijke voorspeller is van voortijdig schoolverlaten (zie o.a. Portengen & Dekkers, 1998; Studulski & Hoogbergen, 2002; Dijkstra & Harms, 2003) is ook het verzuim opnieuw onderzocht. Het ging om representatieve steekproeven uit alle sectoren van het onderwijs, met uitzondering van de bve-sector die een eigen monitor kent. De respons bedroeg 80 tot 95 procent. De inspectie heeft directies van scholen ondervraagd. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van ons onderzoek.

onderzoek inspectie

### 3.2 Primair onderwijs

In totaal zijn gegevens verkregen van 296 basisscholen (waarvan 69 in de vier grote steden) en 95 scholen voor speciaal basisonderwijs. Waar nodig is bij de analyses weging naar mate van verstedelijking toegepast.

#### 3.2.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel

Het onderzoek naar veiligheid is vorig jaar ook in het basisonderwijs uitgevoerd, maar niet in het speciaal basisonderwijs. Ten opzichte van 2003 is de veiligheidssituatie op basisscholen niet erg veranderd. De meeste incidenten komen in ongeveer dezelfde mate voor. Er zijn echter wel meer basisscholen die verbale incidenten tussen leerlingen en personeel melden.

##### Basisscholen

Vergeleken met andere onderwijssectoren bieden reguliere basisscholen de meest veilige omgeving. Vrijwel alle typen incidenten komen er minder voor dan elders. Toch is het zorgwekkend dat één op de tien basisscholen elke week te maken heeft met leerlingen die elkaar uitschelden of pesten (tabel 3.2.1a). Alle typen incidenten komen vaker voor wanneer het aantal achterstandsleerlingen (zowel autochtoon als allochtoon) hoger is (zie ook Dekker, Diepeveen en Krooneman, 2003).

wekelijks incidenten

onderschatting

Waarschijnlijk onderschatten directeuren de werkelijkheid enigszins, omdat niet alle incidenten hen ter ore komen. Diverse onderzoeken wijzen namelijk uit dat leraren ook ernstige incidenten niet altijd aan hun directeur melden en problemen tussen leerlingen vaak serieuzer nemen dan directies (Dekker, Diepeveen en Krooneman, 2003; Van Wonderen, 2004; Neuvel en Van Esch, 2004).

**Tabel 3.2.1a Percentages basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs met incidenten in het schooljaar 2003/2004** (tussen haakjes de percentages van het vorige schooljaar, voor zover bekend; scholen voor speciaal basisonderwijs zijn niet eerder ondervraagd)

	Minimaal enkele keren per jaar		Wekelijks	
	basisonderwijs	speciaal basisonderwijs	basisonderwijs	speciaal basisonderwijs
<b>Incidenten tussen leerlingen onderling</b>				
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	91 (91)	99	11(12)	54
Discriminerende opmerkingen	57 (60)	84	3 (4)	26
Beschadiging of diefstal van eigendommen	53 (51)	75	0 (0)	6
Fysiek geweld	47 (50)	83	3 (2)	14
<b>Incidenten tussen personeelsleden onderling</b>				
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	5 (4)	5	0 (0)	0
Discriminerende opmerkingen	2 (1)	1	0 (0)	0
Beschadiging of diefstal van eigendommen	1 (0)	0	0 (0)	0
Fysiek geweld	0 (0)	0	0 (0)	0
<b>Incidenten tussen leerlingen en personeelsleden</b>				
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	33 (24)	76	0 (0)	11
Discriminerende opmerkingen	5 (6)	24	0 (0)	2
Beschadiging of diefstal van eigendommen	4 (6)	26	0 (0)	0
Fysiek geweld	4 (5)	34	0 (0)	1
<b>Incidenten tussen ouders en personeelsleden</b>				
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	29 (27)	46	0 (0)	0
Discriminerende opmerkingen	7 (8)	16	0 (0)	0
Beschadiging of diefstal van eigendommen	0 (1)	1	0 (0)	0
Fysiek geweld	2 (3)	7	0 (0)	0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### Basisscholen in de grote steden

In de vier grote steden heeft één op de zeven scholen wekelijks met uitschelden en pesten tussen leerlingen te maken. Ook diefstal van eigendommen en fysiek geweld tussen leerlingen komen meer voor dan in de rest van het land (op 66 respectievelijk 56 procent van de scholen in de vier grote steden). Daarnaast zijn incidenten tussen leerlingen en personeelsleden gebruikelijker (uitschelden en pesten 41 procent, discriminerende opmerkingen 15 procent, beschadiging of diefstal van eigendommen 19 procent en fysiek geweld 12 procent). De helft van de scholen heeft te maken met scheldende ouders, twintig procent meldt discriminerende opmerkingen en op zes procent van de scholen gaan ouders over tot fysiek geweld. Vergeleken met vorig jaar zijn er meer scholen die incidenten tussen leerlingen en personeel melden.

scheldende ouders

### Scholen voor speciaal basisonderwijs

Scholen voor speciaal basisonderwijs melden in veel hogere mate incidenten dan reguliere basisscholen. De situatie lijkt meer op het speciaal onderwijs, het praktijkonderwijs en het vmbo, schoolsoorten die eveneens leerlingen met problemen opvangen. Hoewel dit gezien de leerlingpopulatie te begrijpen is, beschikken deze scholen ook over meer middelen en personeel om problemen in te dammen. Dat lijkt niet in alle opzichten te lukken. De helft van de scholen voor speciaal basisonderwijs heeft wekelijks incidenten omdat leerlingen elkaar pesten. Op een kwart van de scholen discrimineren leerlingen elkaar wekelijks en fysiek geweld tussen leerlingen komt op één van de zeven scholen wekelijks voor. Leraren maken aanzienlijk vaker incidenten met leerlingen en ouders mee dan op reguliere scholen.

meer middelen  
en personeel

### Leraren en leerlingen

De inspectie heeft zelf geen leraren of leerlingen ondervraagd. Leraren van basisscholen, zo blijkt uit ander onderzoek, voelen zich doorgaans veilig, wellicht omdat incidenten zich voornamelijk tussen leerlingen afspelen. Wordt een leraar zelf slachtoffer dan hebben incidenten van de kant van ouders een sterkere impact dan wanneer leerlingen hen uitschelden, schoppen of slaan (Van Wonderen, 2004). Vijf procent van de leraren is wel eens bedreigd en één procent is slachtoffer geworden van fysiek geweld. Bij de helft van deze incidenten zijn niet leerlingen, maar hun ouders de veroorzakers (Dekker, Diepeveen en Krooneman, 2003).

vijf procent leraren  
bedreigd

Eén op de vier leerlingen uit de groepen 7 en 8 wordt wel eens gepest, één op de zes maakt bedreigingen of fysiek geweld mee en één op de tien heeft last van discriminatie. De meeste incidenten vinden plaats op het schoolplein of op weg naar school. Binnen de schoolmuren voelen acht op de tien leerlingen zich veilig, in de klas zelfs negen op de tien. Een kleine groep leerlingen, bijna drie procent, voelt zich daarentegen erg onveilig (Dekker, Diepeveen en Krooneman, 2003). Omdat gevoelens van onveiligheid absentie, ziekte en psychosomatische klachten kunnen veroorzaken (OFSTED, 2003; Craig & Harel, 2004), is voor deze leerlingen sprake van een ernstig probleem.

drie procent leerlingen  
voelt zich erg onveilig

### 3.2.2 Schoolverzuim

#### Basisscholen

vier procent spijbelaars

Op 20 procent van de basisscholen verzuimen leerlingen in het schooljaar 2003/2004 regelmatig enkele dagdelen of dagen ongeoorloofd, dat wil zeggen dat ze zonder toestemming van de school afwezig zijn. Vergeleken met vorig jaar is geen sprake van een substantiële toename. Berekend over de scholen die verzuim melden, gaat het om ruim 4 procent van de leerlingen. Meestal veroorzaken ouders het verzuim door hun kinderen veel te laat te brengen of hen vanwege gezinsomstandigheden thuis te houden. Ook verzuim rond vakanties en weekends is voor scholen een bekend fenomeen. De verzuimende leerlingen zijn dus in meerderheid geen spijbelaars die van school wegblijven zonder dat hun ouders het weten. Dat blijkt ook wel uit het gegeven dat het verzuim in onder- en bovenbouw ongeveer even groot is.

leerlingen verdwijnen

Op 17 procent van de basisscholen vertrekken leerlingen zonder dat de directie weet of ze hun schoolloopbaan voortzetten en zo ja, waar ze dat doen. Op de scholen waar dit in 2003/2004 voorkwam, ging het om gemiddeld twee leerlingen per school. Meestal gaan leerlingen naar het buitenland of keren ze na een vakantie niet terug. Ook vertrekken kinderen naar een blijf-van-mijn-lijfhuis of 'verdwijnen' ze uit een asielzoekerscentrum. Een enkele keer weet een school in het geheel niet waarom een leerling niet meer verschijnt. De invoering van het onderwijsnummer zal dergelijke onduidelijkheden in de toekomst beperken.

#### Basisscholen in de grote steden

toename verzuim

In de vier grote steden zijn de verzuimproblemen veel ernstiger dan in de rest van het land en is ook sprake van een toename in vergelijking met vorig jaar. Nu meldt 55 procent van de scholen verzuim, vorig jaar 44 procent. Op scholen waar verzuim voorkomt, gaat het om 5 procent van de leerlingen. Scholen met veel allochtone leerlingen hebben er het meeste last van. Op een kwart van de scholen houden ouders leerlingen bewust thuis van bepaalde activiteiten. In de rest van het land komt dit type verzuim nauwelijks voor. Vertrek van leerlingen zonder dat de school weet waar de leerling blijft, komt in de vier grote steden ook vaker voor (op een derde van de scholen) dan in de rest van het land (17 procent).

#### Scholen voor speciaal basisonderwijs

Op 46 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs komt ongeoorloofd verzuim voor en op deze groep scholen gaat het om 8 procent van de leerlingen. Deze percentages zijn veel hoger dan in het regulier basisonderwijs. Ook hier zijn ouders praktisch altijd actief betrokken bij het verzuim door zich niet aan schoolvakanties te houden of weekends naar eigen inzicht uit te breiden. Te laat op school komen kan in het speciaal basisonderwijs ook liggen aan het vervoer door busjes en taxi's.

Op een kwart van de scholen voor speciaal basisonderwijs zijn in 2003/2004 leerlingen met onbekende bestemming vertrokken, gemiddeld twee leerlingen per school. Meestal gingen leerlingen naar het buitenland of verdwenen ze uit een asielzoekerscentrum. Ook verliezen scholen leerlingen uit het oog die in strafrechtelijke circuits zitten, naar pleeggezinnen gaan of in internaten worden opgevoed.

### 3.2.3 Maatregelen

#### Veiligheid

De meeste basisscholen houden niet systematisch bij welke incidenten zich voordoen (zie bijlage, tabel 1). Preventieve veiligheidsmaatregelen in het onderwijsleerproces, bijvoorbeeld samen regels opstellen, zijn populairder dan meer beleidsmatige maatregelen als het uitwerken van een pestprotocol of een gedragscode. Slechts één op de vijf scholen heeft een uitgewerkt veiligheidsbeleid. Leerlingen zelf actief naar oplossingen laten zoeken na een incident is niet algemeen gebruikelijk. Scholen hebben zelden afspraken over de veiligheid gemaakt met de politie of andere scholen. Leerlingen die regelmatig incidenten veroorzaken kunnen geschorst of verwijderd worden. In 2003/2004 is op 12 procent van de scholen van schorsingen en op 5 procent van verwijderingen sprake geweest, waarbij in ruim de helft van de gevallen fysiek geweld de aanleiding was.

weinig beleid

Scholen in de vier grote steden registreren minder vaak incidenten dan scholen in de rest van het land, terwijl die daar veel meer voorkomen. Ook hebben ze minder vaak een pestprotocol of een veiligheidsbeleid. In de grote steden sluiten scholen vaker de toegangen van het gebouw af en komt de wijkagent vaker voorlichting geven; er zijn meer afspraken met de politie. Schorsingen komen meer voor (op 27 procent van de scholen), maar wat verwijderingen betreft is er geen verschil met de rest van het land. Eén op de drie leerlingen werd geschorst of verwijderd vanwege fysiek geweld; elders in het land is dat in de helft van de gevallen de reden.

vier grote steden

Het speciaal basisonderwijs kent veel meer incidenten dan het regulier onderwijs en scholen treffen hier dan ook wat vaker maatregelen. Registratie van incidenten is gebruikelijker en gedragscodes, een veiligheidsbeleid en een draaiboek voor incidenten zijn eveneens meer gangbaar. In het onderwijsaanbod wordt meer gedaan aan sociale vaardigheden en er zijn meer projecten over agressie. Na incidenten roepen scholen vaker ouders op voor een gesprek. Schorsing en verwijdering komen eveneens frequenter voor: een kwart van de scholen heeft leerlingen geschorst, 10 procent heeft leerlingen verwijderd. Bijna 80 procent van de schorsingen is het gevolg van fysiek geweld; bij de verwijderingen gaat het om ruim 60 procent. Deze percentages zijn hoger dan op reguliere basisscholen.

In vergelijking met vorig jaar bleef het aantal basisscholen dat geen systematische registratie van incidenten bijhoudt gelijk. Ook in ander onderzoek is geconstateerd dat pestprotocollen op veel scholen ontbreken, hoewel pesten overal voorkomt, en dat slechts een derde van de scholen actief bezig is met het ontwikkelen van een veiligheidsbeleid (Diepeveen en Krooneman, 2001). Mogelijk komt dit doordat scholen zelf geen grote veranderingen in hun veiligheidssituatie opmerken. Desondanks zijn een zorgvuldige registratie, een goed uitgewerkt veiligheidsbeleid en een strakke handhaving van afspraken vanuit preventief oogpunt voor alle scholen van belang, ook voor scholen waar nu weinig incidenten voorkomen. Scholen kunnen niet alle veiligheidsproblemen voorkomen (Van der Wal, 2004), maar hebben wel de taak om er zoveel mogelijk aan te doen en hun leerlingen en leraren zoveel mogelijk te beschermen.

pestprotocollen

leerplichtambtenaar

### Verzuim

Basisscholen registreren absenten zorgvuldig, maar doen vervolgens weinig met de gegevens. In hun maatregelen richten ze zich meer op de ouders dan op de leerlingen (zie bijlage, tabel 2). Ze zijn terughoudend in het inzetten van de leerplichtambtenaar. In vergelijking met vorig jaar is geen sprake van een duidelijke toename van maatregelen in basisscholen. Veel scholen voeren geen gericht beleid, terwijl de problemen eerder groeien dan afnemen. In de vier grote steden en in het speciaal basisonderwijs, waar de verzuimproblematiek groter is, treffen scholen vaker maatregelen tegen zowel ouders als leerlingen en is er meer contact met de leerplichtambtenaar. Ook zijn de maatregelen daar de afgelopen vijf jaar vaak strenger geworden, omdat scholen merken dat ouders het steeds minder nauw nemen met de leerplicht. Ze verwachten vooral effecten van een consequente handhaving van afspraken en een snelle inschakeling van de leerplichtambtenaar.

crimineel en gewelddadig  
gedrag voorkomen

### Leerlingenzorg op reguliere basisscholen

Leerlingen die in het basisonderwijs al spijbelen of agressief zijn, vertonen later in hun schoolloopbaan meer crimineel en gewelddadig gedrag dan leerlingen die in een later stadium ontsporen (Donker, 2004; Craig en Harel, 2004). Een goede leerlingenzorg is dan ook hard nodig om problemen op de korte maar ook op de langere termijn te voorkomen (Inspectie van het Onderwijs, 2004m). Veel scholen zijn echter nog niet tevreden over hun leerlingenzorg. De helft van de basisscholen ziet de organisatie van het onderwijsleerproces in de klas als een knelpunt. Uit het toezicht van de inspectie (zie hoofdstuk 7) blijkt al jaren achtereen dat de ontwikkelingen op dit punt niet snel gaan. Op een derde van de scholen ervaren leraren problemen in de extra zorg voor leerlingen omdat ze over onvoldoende tijd of middelen beschikken. Ook contacten met ouders van zorgleerlingen zijn soms problematisch, als deze weigeren te accepteren dat hun kind zich niet optimaal ontwikkelt. Met allochtone ouders spelen bovendien communicatieproblemen een rol (zie ook Algemene Rekenkamer, 2005a; Hamstra, 2004; Meijer, 2004). Ouders maken zich net als scholen vaak zorgen over de mate waarin de school individuele aandacht aan hun kind kan schenken (Van Oord en Schieven, 2004).

remedial teacher

Een kwart van de scholen beschikt over een schoolmaatschappelijk werker, gemiddeld een dagdeel per week, die in de leerlingenzorg ingezet kan worden. Remedial teachers worden vooral ingezet voor leerlingen met een combinatie van problemen in de cognitieve en de sociaal-emotionele ontwikkeling. In scholen met een lerarentekort of veel ziekte in het team wordt de remedial teacher voor de klas gezet, waardoor zorgleerlingen van extra begeleiding verstoken blijven (Algemene Rekenkamer, 2005a). In het algemeen geldt dat scholen zelden nagaan welke effecten de leerlingenzorg eigenlijk sorteert (Algemene Rekenkamer, 2005a). Het bevoegd gezag speelt op één van de drie door de inspectie ondervraagde scholen een stimulerende rol in de leerlingenzorg. Activiteiten betreffen het ontwikkelen van een meerjarig beleid, inspringen bij schorsing en verwijdering, bemiddelen bij problemen met ouders, verzorgen van juridische ondersteuning of faciliteren van scholing.

### Leerlingenzorg op scholen voor speciaal basisonderwijs

In het speciaal basisonderwijs geeft eveneens bijna 40 procent van de scholen aan, dat de organisatie van het onderwijsleerproces een knelpunt is; een derde van de scholen ervaart problemen in de aanpak van leerlingen en de contacten met ouders. Bij de leerlingen gaat het om de grote onderlinge verschillen en de groeiende gedragsproblemen. Ouders stellen scholen voor problemen omdat ze de situatie van hun kind ontkennen of zich onttrekken aan afspraken. Op een derde van de scholen speelt het bevoegd gezag een rol in crisissituaties en bij het ontwikkelen van protocollen. Een enkele keer wordt de kwaliteit van zorg en begeleiding jaarlijks geëvalueerd door het bovenschools management. Vrijwel alle scholen in het speciaal basisonderwijs beschikken over een schoolmaatschappelijk werker, gemiddeld voor acht uur per week. Op dit punt verschillen ze sterk van de reguliere basisscholen.

ouders ontkennen  
situatie kind

### Aansluitingsproblemen

De leerlingenzorg wordt erg op de proef gesteld als leerlingen die in principe voor verwijdering in aanmerking komen, toch op school blijven omdat er geen andere opvang voor ze is. In het basisonderwijs heeft 7 procent van de scholen hier mee te maken, in het speciaal basisonderwijs 16 procent. Deze leerlingen werken buiten de groep en in een enkel geval komen ze thuis te zitten; dit komt vaker voor op scholen voor speciaal basisonderwijs. Zes procent van de basisscholen had in het schooljaar 2003/2004 leerlingen met een beschikking voor een cluster 4-school die daar niet terecht konden. 10 procent van de scholen kon leerlingen met een beschikking voor het speciaal basisonderwijs daar niet binnen vier maanden plaatsen.

van school verwijderd

In het speciaal basisonderwijs vangt een derde van de scholen leerlingen op die een beschikking hebben voor het speciaal onderwijs. In de steekproef gaat het om in totaal 153 leerlingen, voornamelijk leerlingen met een beschikking voor een cluster 4-school. Op een derde van de scholen voor speciaal basisonderwijs stromen leerlingen in (in totaal 68 leerlingen) uit cluster 4-scholen, die na herindicatie hun beschikking verloren.

## 3.3 Voortgezet onderwijs

Onderstaande gegevens hebben betrekking op 73 scholen voor praktijkonderwijs, 147 scholen voor vmbo, 49 scholen voor havo en 43 scholen voor vwo. De vier grote steden zijn vertegenwoordigd met 72 vmbo-scholen en 19 scholen voor havo/vwo. Waar nodig is bij de verwerking van gegevens weging naar mate van verstedelijking toegepast.

### 3.3.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel

De inspectie heeft ook vorig jaar onderzoek gedaan naar de veiligheid in het voortgezet onderwijs. In vmbo, havo en vwo komen veel van de onderscheiden



incidenten in 2004 ongeveer even vaak voor als in 2003. Sommige incidenten worden echter in 2004 door meer scholen gemeld dan in 2003.

#### geweld van de kant van ouders

Het praktijkonderwijs is vorig jaar niet onderzocht, zodat geen vergelijking in de tijd mogelijk is. In het vmbo zijn er in vergelijking met vorig jaar wat meer scholen die discriminerende opmerkingen tussen leerlingen en personeel melden. Fysiek geweld tussen leerlingen en personeel komt minder voor, geweld tussen ouders en personeel juist meer. Binnen het vmbo komen vaker incidenten voor op scholen die alleen de basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte leerweg aanbieden dan op scholen die de gemengde leerweg of de theoretische leerweg aanbieden. Het havo neemt qua incidenten een tussenpositie in tussen praktijkonderwijs en vmbo aan de ene kant en het vwo aan de andere kant. Vergeleken met vorig jaar komen meer incidenten voor waar personeelsleden bij betrokken zijn, vooral tussen ouders en personeel. Bovendien zijn er meer scholen waar leerlingen elkaar wekelijks discrimineren dan vorig jaar. Veiligheidsincidenten komen nog het minste voor op het vwo, al is daar in vergelijking met vorig jaar wel een vrij sterke toename te zien van de percentages scholen waar incidenten optreden. Daarnaast melden ook vwo-scholen nu, zij het in geringe mate, fysiek geweld tussen leerlingen en personeel, en tussen ouders en personeel.

In het voortgezet onderwijs komen incidenten op het gebied van veiligheid het meest voor in het praktijkonderwijs en het vmbo (tabel 3.3.1a; zie ook Arbeidsinspectie, 2004; Van Wonderen, 2004). Dat is verklaarbaar, omdat de meeste leerlingen met leer- en gedragsproblemen op deze scholen terechtkomen. Financieel beschikken ze daar echter ook over de meeste mogelijkheden om problemen aan te pakken, wat slechts in beperkte mate lijkt te lukken.

#### Scholen voor voortgezet onderwijs in de grote steden

Op vmbo-scholen in de vier grote steden komen incidenten tussen leerlingen en personeel vaker voor dan in de rest van het land. Dat geldt voor uitschelden en pesten van personeel (93 tegen landelijk 84 procent), discriminerende opmerkingen (60 tegen 51 procent), diefstal en beschadiging van eigendommen (38 tegen 30 procent) en fysiek geweld (11 tegen 6 procent landelijk).

Op havo- en vwo-scholen in de vier grote steden komen vaker wekelijks incidenten tussen leerlingen voor zoals uitschelden en pesten (15 tegen landelijk 7 procent) en discriminerende opmerkingen (11 tegen landelijk 4 procent). Ook discriminerende opmerkingen tegen het personeel komen vaker voor (42 tegen landelijk 31 procent), evenals beschadiging of diefstal van eigendommen van het personeel (32 tegen landelijk 18 procent) en fysiek geweld gericht op het personeel (26 tegen landelijk 5 procent). Tenslotte melden havo- en vwo-scholen in de vier grote steden veel vaker incidenten tussen ouders en personeelsleden (uitschelden en pesten 63 tegen landelijk 38 procent; discriminerende opmerkingen 16 tegen landelijk 6 procent). De verschillen tussen de vier grote steden en de rest van het land zijn op de havo- en vwo-scholen groter dan op de vmbo-scholen.



**Tabel 3.3.1a Percentages scholen voor voortgezet onderwijs met incidenten in het schooljaar 2003/2004**  
(tussen haakjes de percentages van het vorige schooljaar, voor zover bekend; scholen voor praktijk-  
onderwijs zijn niet eerder ondervraagd)

	Minimaal enkele keren per jaar				Wekelijks			
	pro	vmbo	havo	vwo	pro	vmbo	havo	vwo
<b>Incidenten tussen leerlingen onderling</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	97	100 (97)	94 (94)	91 (68)	40	26 (26)	7 (8)	7 (5)
Discriminerende opmerkingen	93	94 (90)	80 (76)	72 (54)	23	15 (18)	7 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	94	99 (98)	87 (92)	88 (74)	3	4 (9)	3 (2)	3 (0)
Fysiek geweld	87	82 (83)	57 (55)	51 (27)	0	2 (2)	1 (0)	0 (0)
<b>Incidenten tussen personeelsleden onderling</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	3	8 (9)	14 (9)	10 (5)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Discriminerende opmerkingen	1	5 (6)	6 (9)	3 (7)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	2	2 (2)	0 (0)	0 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Fysiek geweld	2	0 (1)	0 (0)	1 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
<b>Incidenten tussen leerlingen en personeelsleden</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	88	84 (85)	70 (66)	61 (50)	4	5 (4)	3 (0)	0 (0)
Discriminerende opmerkingen	32	51 (41)	36 (39)	25 (26)	0	2 (0)	0 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	30	30 (39)	24 (20)	11 (14)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Fysiek geweld	30	6 (17)	5 (1)	4 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
<b>Incidenten tussen ouders en personeelsleden</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	54	55 (53)	44 (22)	33 (16)	0	1 (0)	0 (0)	0 (0)
Discriminerende opmerkingen	18	21 (22)	9 (5)	3 (10)	0	1 (0)	0 (0)	0 (0)
Beschadiging of diefstal van eigendommen	3	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Fysiek geweld	10	8 (5)	0 (0)	3 (0)	0	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### Leraren en leerlingen

In het voortgezet onderwijs ontbreekt bijna altijd een objectieve registratie (zie bijlage, tabel 3), zodat ook hier de cijfers die de directie verschaft, waarschijnlijk een onderschatting zijn van de werkelijke situatie. Omdat de inspectie geen leraren of leerlingen heeft ondervraagd, is de mate van onderschatting niet bekend. Hoewel zich in het voortgezet onderwijs veel meer incidenten voordoen dan in het basisonderwijs, voelen toch ook hier negen van de tien leraren zich veilig, zo blijkt uit onderzoek van Van Wanderen (2004). Wel vinden ze vaker (vooral als ze

agressie tegen conciërges

op scholen met veel achterstandsleerlingen werken) dat hun veiligheid afneemt dan leraren in het basisonderwijs (23 tegen 12 procent). Conciërges hebben relatief vaak last van agressie en geweld van leerlingen, vooral op vmbo-scholen (Arbeidsinspectie, 2004).

helft van de leraren  
uitgescholden, 1 procent  
met een wapen bedreigd

Onderzoek wijst uit dat de helft van de leraren in het voortgezet onderwijs wel eens uitgescholden wordt door leerlingen. Dertien procent krijgt discriminerende opmerkingen naar het hoofd en 4 procent is slachtoffer van fysiek geweld door leerlingen. Eén procent van alle leraren is wel eens door een leerling met een wapen bedreigd. In vergelijking met andere Europese landen scoort Nederland op het OECD-gemiddelde waar het gaat om gebrek aan respect van leerlingen voor leraren (OECD, 2003). Leraren hebben ook het nodige te duchten van ouders: 14 procent is wel eens door ouders uitgescholden, 2 procent gediscrimineerd en 1 procent werd slachtoffer van fysiek geweld door ouders. Een derde van de leraren denkt dat het mede aan hun eigen gedrag ligt als anderen hen agressief benaderen (Visser, 2001). Incidenten op het gebied van de veiligheid zorgen er voor dat leraren minder plezier krijgen in hun werk, maar meestal denkt men niet aan stoppen met lesgeven (Van Wonderen, 2004). Docenten die geschiedenis of maatschappijleer geven, constateren dat agressie en geweld soms te maken hebben met thema's uit de lessen (grievende opmerkingen over joden, homoseksuelen of de islam). Dit type incidenten treedt vooral op in het praktijkonderwijs en het vmbo (Van Wonderen, 2004).

pesten

Onderzoek onder leerlingen in het voortgezet onderwijs toont aan dat pesten geen zeldzaamheid is. Van de leerlingen tussen dertien en vijftien jaar wordt een op de vier wel eens gepest (Craig & Harel, 2004). Nederland scoort in dit opzicht op het OECD-gemiddelde (OECD, 2003). 9 procent wordt regelmatig gepest en 15 procent van de leerlingen gaat met tegenzin naar school. Ongeveer 65 procent van de leerlingen voelt zich veilig op school, een veel lager percentage dan in het basisonderwijs (NIBUD, 2002).

### 3.3.2 Voortijdig schoolverlaten en spijbelen

verzameling gegevens

De inspectie is nagegaan hoeveel leerlingen de school in het schooljaar 2003/2004 voortijdig hebben verlaten. Het gaat hierbij om leerlingen die zonder een diploma (of een andere formele afronding van de schoolloopbaan, zoals in het praktijkonderwijs) vertrekken, terwijl het voor de school niet vaststaat dat ze elders hun schoolloopbaan vervolgen. In termen van de Regionale Meld- en Coördinatiecentra (RMC) gaat het om de groep prioritaire voortijdig schoolverlaters. Voortijdig schoolverlaten hoeft nog niet te betekenen dat leerlingen uiteindelijk geen startkwalificatie halen: volgens het SCP (2004) zet een kwart van de vmbo-schoolverlaters na enige tijd de schoolloopbaan voort in het mbo. De cijfers hebben geen betrekking op leerlingen die ongediplomeerd instromen in het mbo. Van hen weet de school dat ze hun schoolloopbaan nog voortzetten, zij het in een andere setting. De vragen zijn gesteld aan vestigingsdirecties, terwijl vorig jaar centrale directies zijn onderzocht. De percentages vallen in het algemeen wat hoger uit dan vorig jaar, maar

zijn door de andere wijze van gegevensverzameling niet goed vergelijkbaar met die gegevens.

### Voortijdig schoolverlaten

Ongeveer de helft van de scholen zag in het schooljaar 2003/2004 een of meerdere leerlingen voortijdig vertrekken (zie tabel 3.3.2a). De feitelijke groep voortijdig schoolverlaters is waarschijnlijk iets groter dan hier aangegeven, omdat scholen leerlingen die zakken voor hun eindexamen en die vervolgens niet terugkeren naar school (ongeveer 2,5 procent van de examenleerlingen) vaak niet als voortijdig schoolverlaters ervaren. De problematiek in het praktijkonderwijs en het vmbo is veel groter dan in havo en vwo. Voor het praktijkonderwijs is in ander onderzoek geconstateerd dat drie procent van de nog volledig leerplichtige leerlingen thuis zat, een hoger percentage dan door de inspectie is gevonden (Vreugdenhil, Tolsma, Kools en Wolf, 2003).

Binnen het vmbo concentreert het voortijdig schoolverlaten zich in de basisberoepsgerichte leerweg bij leerlingen met leerwegondersteuning: hier vertrekt 2,1 procent. De uitval uit de andere leerwegen is vergelijkbaar met het havo/vwo. Een aanzienlijk deel van de voortijdig schoolverlaters is nog leerplichtig, vooral in praktijkonderwijs en vmbo. Havo- en vwo-leerlingen zijn vaak ouder als ze de school verlaten, wat te verklaren is door de langere duur van die schoolsoorten. In de grote steden zijn de percentages voortijdig schoolverlaters twee keer zo hoog als in de rest van het land (behalve in het vwo). Ook hier is de uitval uit het vmbo het hoogst in de basisberoepsgerichte leerweg bij leerlingen met leerwegondersteuning (4 procent). De voortijdig schoolverlaters in het vmbo zijn vaker leerplichtig dan in de rest van het land (tabel 3.3.2a).

vmbo

Scholen noemen naast slecht presteren en gedragsproblemen van leerlingen ook conflicten met leraren of medeleerlingen relatief vaak als oorzaak van het voortijdig schoolverlaten. Bij havo/vwo-leerlingen spelen conflicten vaker een rol (23 procent) dan in het vmbo (9 procent). In de vier grote steden heeft zelfs 40 procent van de havo/vwo-schoolverlaters conflicten op school achter de rug.

oorzaken

**Tabel 3.3.2a Voortijdig schoolverlaters in 2003/2004 in het voortgezet onderwijs, landelijk en in de vier grote steden**

	Landelijk				Vier grote steden		
	pro	vmbo	havo	vwo	vmbo	havo	vwo
Percentage scholen waar in 2003/2004 voortijdig schoolverlaten							
is voorgekomen	54	48	57	39	64	64	60
Gemiddeld percentage voortijdig schoolverlaters per school							
(berekend over de scholen waar voortijdig schoolverlaten voorkomt)	1,7	1,7	0,6	0,6	2,8	1,2	0,7
Percentage voortijdig schoolverlaters dat nog volledig leerplichtig is	45	41	22	13	71	24	0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### registratie niet sluitend

Het interpreteren van ontwikkelingen in de percentages voortijdig schoolverlaters is zeer problematisch, omdat ondanks veel inspanningen nog steeds geen sluitende registratie is bereikt (Van Tilborg en Van Es, 2004a, 2004b; Eimers en Roelofs, 2005). Omdat bovendien vaak percentages over een ruimere leeftijdsgroep worden berekend (jongeren tot 23 jaar) is überhaupt lastig in beeld te krijgen hoeveel procent van de leerplichtige leerlingen van jaar tot jaar precies uitvalt. In het algemeen is de uitval uit het mbo vele malen hoger dan uit het vmbo. Zo is van de voortijdig schoolverlaters die bij de RMC bekend zijn 80 procent de leerplichtige leeftijd voorbij. In Amsterdam zijn in 2000 in totaal 10.000 voortijdig schoolverlaters in de leeftijd tot 23 jaar geteld, waarvan 8 procent nog minstens gedeeltelijk leerplichtig was.

### Spijbelen

Spijbelen is een bekende voorspeller van voortijdig schoolverlaten (o.a. Portengen en Dekkers, 1999). Van alle voortijdig schoolverlaters in 2003/2004 heeft in het praktijkonderwijs 17 procent een spijbelhistorie, in het vmbo 13 procent en in havo/vwo zelfs 33 procent. Zwaar spijbelen, regelmatig een dag of meerdere dagen achtereen afwezig zijn, komt het meest voor in het praktijkonderwijs en het vmbo (tabel 3.3.2b). Ook de Algemene Rekenkamer (2005b) heeft dit geconstateerd. De meeste zware spijbelaars zijn nog leerplichtig (praktijkonderwijs 81 procent, vmbo 63 procent, havo/vwo 60 procent). Overigens hebben niet alle scholen spijbelaars van dit type (praktijkonderwijs 62 procent van de scholen, vmbo 46 procent en havo/vwo 43 procent). Scholen in de vier grote steden hebben vaker met zware spijbelaars te maken dan de rest van het land (vmbo: 60 procent van de scholen, havo/vwo: 53 procent). Binnen het vmbo wordt het meest gespijbeld door leerlingen van de theoretische leerweg en leerlingen met leerwegondersteuning uit de kaderberoepsgerichte leerweg.

**Tabel 3.3.2b** Percentag es spijbelaars in 2003/2004 per school voor voortgezet onderwijs, landelijk en in de vier grote steden, berekend over de scholen die aangeven met deze typen spijbelaars te maken te hebben

	Landelijk				Vier grote steden		
	pro	vmbo	havo	vwo	vmbo	havo	vwo
Zwaar spijbelen (regelmatig een dag of meer dagen achter elkaar)	1,8	2,7	1,1	1,1	2,4	3,0	0,6
Matig spijbelen (meer lesuren per dag, soms een hele dag)	2,1	4,2	3,1	2,0	3,9	3,8	0,7
Incidenteel spijbelen (af en toe een lesuur)	2,9	8,6	8,7	6,3	7,8	7,8	8,0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### achtste en negende lesuur

Tijdens een willekeurige les in het voortgezet onderwijs is gemiddeld genomen 8 procent van de leerlingen niet aanwezig (Tinga, Knuver en Brandsma, 2005a). Bij één procent van de leerlingen gaat het zonder meer om spijbelen, maar ook onder de zieke leerlingen kunnen spijbelaars voorkomen: zij worden dan gedekt door hun ouders (Van Riessen, 2001). In de praktijk ligt het percentage spijbelaars in een les dus waarschijnlijk hoger. Spijbelen neemt toe naarmate leerlingen ouder

worden. Pieken in het spijbelgedrag komen voor aan het begin en het einde van de schooldag en bereiken een hoogtepunt tijdens achtste en negende lesuren (zie ook NIPO, 2002).

### 3.3.3 Maatregelen

#### Veiligheid

Er zijn aanwijzingen dat leerlingen beter presteren naarmate de school minder orde- en veiligheidsproblemen heeft (OECD, 2003). Maar nog los daarvan is het nodig dat scholen al het mogelijke doen om de veiligheid van leerlingen en personeel te waarborgen. Op dit moment is dat nog niet het geval (zie bijlage, tabel 3). Vrijwel alle scholen maken incidenten mee, maar vooral in het vmbo zijn slechts weinig scholen gewend om systematisch te registreren wat er gebeurt (zie ook Arbeidsinspectie, 2004). Ook ten aanzien van de beleidsontwikkeling zijn op veel scholen verbeteringen mogelijk. Pestprotocollen, gedragscodes of een uitgewerkt beleid zijn geen gemeengoed en maar weinig scholen peilen jaarlijks de veiligheidsbeleving van leerlingen en leraren.

verbeteringen mogelijk

Zoals hierboven werd aangegeven, hebben praktijkonderwijs en vmbo veel vaker met incidenten te maken dan scholen voor havo/vwo; qua maatregelen is er echter nauwelijks verschil, al doet het praktijkonderwijs veel meer aan preventie in het onderwijsleerproces dan vmbo en havo/vwo. Lessen in sociale vaardigheden en projecten over agressie komen vaker voor en praktijkscholen stellen ook vaker samen met leerlingen schoolregels op. Het vmbo maakt het meest gebruik van de mogelijkheid om leerlingen naar een time-outvoorziening te verwijzen. Slechts een derde van de scholen geeft leerlingen die incidenten veroorzaken een actieve rol bij het zoeken van een oplossing. Op het gebied van veiligheid hebben scholen meer contacten met de politie dan met collega-scholen. In het voortgezet onderwijs treden veel vaker incidenten op dan in het basisonderwijs, maar toch worden daar niet meer maatregelen getroffen.

Scholen in de vier grote steden registreren incidenten vaker dan in de rest van het land, sluiten toegangen vaker af en peilen ook vaker de veiligheidsbeleving van leraren en leerlingen. Verder betrekken ze leerlingen meer bij de veiligheid, bijvoorbeeld door hen als vertrouwenspersoon te laten functioneren of door hen oplossingen te laten zoeken na incidenten. In de vier grote steden hebben scholen onderling meer contacten en maken ze vaker gebruik van een time-outvoorziening. Hoewel scholen in de grote steden veel vaker met incidenten te maken hebben, is hun beleidsontwikkeling niet opvallend verder gevorderd dan in de rest van Nederland.

leerlingen als  
vertrouwenspersoon

Het schorsen of verwijderen van leerlingen die fysiek geweld gebruiken kan een maatregel zijn die de veiligheid op school ten goede komt. Veel scholen in het voortgezet onderwijs maken gebruik van deze mogelijkheid (tabel 3.3.3a).

schorsen of verwijderen

**Tabel 3.3.3a Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die in 2003/2004 leerlingen hebben geschorst of verwijderd**

	Landelijk			Vier grote steden	
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vmbo	Havo/vwo
Schorsen	54	70	61	72	68
Verwijderen	32	32	10	49	42

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

#### fysiek geweld

Fysiek geweld is in het praktijkonderwijs in de helft van de gevallen de reden om een leerling te schorsen of te verwijderen. In het vmbo is fysiek geweld de reden voor een kwart van de schorsingen en 60 procent van de verwijderingen. Op havo/vwo-scholen speelt fysiek geweld een rol bij 11 procent van de schorsingen en 16 procent van de verwijderingen, aanmerkelijk lagere percentages dus dan in het praktijkonderwijs en het vmbo. De vier grote steden verschillen weinig van de rest van het land wat het schorsen van leerlingen betreft. Verwijderingen van leerlingen komen daarentegen vaker voor en op havo/vwo-scholen gaat het daarbij vaker om fysiek geweld dan elders.

#### analyses en evaluaties ontbreken

Volgens Steinmetz en Walraven (2004) nemen scholen dikwijls maatregelen zonder eerst hun situatie goed te analyseren. Het is vervolgens niet gebruikelijk om na te gaan of maatregelen effectief zijn (zie ook 3.5.3). Ook de Arbeidsinspectie (2004) constateert dat scholen hun veiligheidsbeleid onvoldoende evalueren. Als scholen al teamgerichte scholing op dit terrein verzorgen, wordt het ondersteunend personeel niet altijd meegeschoold terwijl juist deze groep veel last heeft van agressie en geweld door leerlingen. Leraren en leerlingen zijn kritisch over de aanpak van veiligheidsincidenten door directies. Achttien procent van de leraren vermoedt dat de schoolleiding agressie en geweld soms verdoezelt, uit angst voor de goede naam (Van Wonderen, 2004) en leerlingen zeggen dat er vaak niet consequent opgetreden wordt na vechtpartijen of pesten (Smeenk, Weerman en Slotboom, 2004).

#### belronde november 2004

Tijdens de periode van maatschappelijke onrust in november 2004 heeft de inspectie scholen gebeld waar zich problemen zouden kunnen voordoen. Veel scholen troffen tijdelijke maatregelen zoals gesprekken in mentorlessen en het bevestigen van gedragsregels. Hoewel hier en daar incidenten voorkwamen, zag men dit niet als iets uitzonderlijks en bleek er weinig behoefte aan scholing te bestaan. Het lijkt er op dat scholen een geleidelijke verharding van de sfeer als normaal ervaren, zolang zich op de eigen school geen ernstige geweldsincidenten voordoen. Ook na de moord op de conector van het Terra College heeft een overgrote meerderheid van scholen niets ondernomen om de eigen veiligheid te bevorderen, waarschijnlijk vanuit de veronderstelling dat dergelijke gebeurtenissen in de eigen omgeving niet snel zullen optreden. Desondanks is het nodig dat scholen veel meer werk maken van een structureel veiligheidsbeleid.

### Voortijdig schoolverlaten

Eimers en Roelofs (2005) noemen het streven iedere voortijdig schoolverlater tijdig te signaleren (en van een passende aanpak te voorzien) de 'heilige graal' in de bestrijding van het probleem. Die tijdige signalering begint idealiter op de school van herkomst, zodat het wellicht nog mogelijk is om het schoolverlaten tegen te houden. Als leerlingen toch voortijdig vertrekken, zijn exitgesprekken zowel voor de leerling als voor de school van belang. Zeker als een school regelmatig leerlingen voortijdig ziet vertrekken zijn dergelijke gesprekken nodig om vast te kunnen stellen of factoren in de school het vertrek veroorzaken. Hoewel de meeste scholen exitgesprekken voeren (zie tabel 3.3.3b), doen ze dat niet consequent met iedereen. In het praktijkonderwijs heeft 48 procent van alle schoolverlaters zo'n gesprek gehad, in het vmbo 39 procent en in havo/vwo-scholen 56 procent. In de vier grote steden gaat het in het vmbo om 47 procent van de schoolverlaters en in havo/vwo-scholen om 31 procent. De meeste scholen nemen niet snel contact op met het RMC. In de vier grote steden doet slechts een kwart van de scholen dit. Melding aan de leerplichtambtenaar is gebruikelijker. Vooral praktijkscholen en vmbo-scholen zijn na het vertrek van leerlingen nog vaak betrokken bij de verdere begeleiding.

tijdig signaleren

**Tabel 3.3.3b Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die maatregelen treffen op het gebied van voortijdig schoolverlaten, berekend over de scholen die voortijdig schoolverlaters hadden in 2003/2004**

	Landelijk			Vier grote steden	
	Pro	Vmbo	Havo/vwo	Vmbo	Havo/vwo
Exitgesprek voeren met voortijdig schoolverlater	69	69	77	67	72
Voortijdig schoolverlaters binnen week na vertrek melden bij RMC	26	44	34	24	27
Leerplichtige voortijdig schoolverlaters zo snel mogelijk melden bij de leerplichtambtenaar	95	92	93	88	90
Directe en actieve betrokkenheid bij begeleiding leerplichtige voortijdig schoolverlaters	65	67	30	55	27

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Volgens Van Tilborg en Van Es (2004a) verkeert de registratie van voortijdig schoolverlaters op een derde van de regionale RMC's nog in de beginfase en leveren scholen nog niet alle benodigde gegevens aan. Er zijn dus op alle fronten nog essentiële verbeteringen mogelijk.

### Spijbelen

Maatregelen tegen spijbelen kunnen ook op de lange termijn nog effecten hebben. Ze kunnen niet alleen voortijdig schoolverlaten voorkomen, maar wellicht ook crimineel gedrag: leerlingen die delicten plegen, hebben namelijk vaak al een hele spijselgeschiedenis achter de rug (Studulski en Hoogbergen, 2002; Inspectie van

gaten in het lesrooster



het Onderwijs, 2004m). Bijna alle scholen registreren spijbelen en hebben iemand belast met de controle op spijbelen, maar lang niet overal is een geautomatiseerd systeem aanwezig. Mogelijk is dit een verklaring voor het gegeven dat scholen hun gegevens nog weinig gebruiken voor verdere analyses en waarschuwingen aan mentoren (zie bijlage, tabel 4). Scholen kunnen spijbelen minder aantrekkelijk of gemakkelijk maken door een adequaat lesrooster en opvang voor leerlingen bij uitval van lessen. Op de meeste scholen is de situatie op dat punt niet optimaal. Gaten in het lesrooster komen zeer vaak voor: zo merkt driekwart van de ouders met een kind in het voortgezet onderwijs dat meerdere malen per maand lessen uitvallen (Van Oord en Schieven, 2004), hetgeen spijbelgedrag kan uitlokken.

#### huisbezoek ongebruikelijk

Bij spijbelen nemen veel scholen telefonisch contact op met ouders, maar op huisbezoek gaan is zeer ongebruikelijk. Dat komt alleen in het praktijkonderwijs en op enkele vmbo-scholen voor. Spijbelers krijgen op de meeste scholen te maken met sancties zoals nablijven, leerstof inhalen of strafwerk maken. Deze sancties komen vooral in de onderbouw voor, terwijl juist in de bovenbouw meer gespijbeld wordt; spijbelaars melden aan de leerplichtambtenaar komt in de bovenbouw eveneens minder voor. Op havo/vwo-scholen is de situatie ongeveer hetzelfde (Inspectie van het Onderwijs, 2004f). Ongeveer de helft van de scholen denkt het spijbelen terug te kunnen dringen door betere contacten met de leerplichtambtenaar en de ouders, het automatiseren van de registratie en een strakkere handhaving van de regels. Scholen in de vier grote steden verschillen weinig van de rest van het land. Wel analyseren ze hun absentiegegevens vaker en treden ze strenger op tegen leerlingen. Ook doen ze meer om het spijbelen in de bovenbouw tegen te gaan.

#### spijbelaars niet altijd betrapt

Volgens Van Tilborg en Van Es (2004a) meldt hooguit de helft van de scholen alle spijbelaars (voor zover ze daarvoor in aanmerking komen) aan de leerplichtambtenaar en een derde doet dat binnen de wettelijke termijn. Deze percentages zijn ongunstiger dan wat scholen zelf rapporteren (zie bijlage, tabel 4). De helft van de leerplichtambtenaren is tevreden over de bereidheid van scholen om afspraken over spijbelen te maken. Ook de Algemene Rekenkamer (2005b) constateert dat scholen niet alle spijbelaars melden en vaak geen jaarcijfers over het verzuim aan het ministerie van OCW kunnen leveren. Spijbelende leerlingen zeggen zelf dat de school hun verzuim vaak niet opmerkt. Van de incidentele spijbelaars zegt twee derde nog nooit betrapt te zijn, van de matige spijbelaars geldt dat voor een derde (Tinga, Knuver en Brandsma, 2005a). Dat impliceert dat registraties, voor zover beschikbaar, zeker niet sluitend zijn. Van 23 zware spijbelaars die in enkele Groningse scholen in een schooljaar aan de leerplichtambtenaar gemeld hadden moeten worden, bleken er in de praktijk maar negen te zijn doorgegeven. De samenwerking tussen scholen en leerplichtambtenaren wordt bemoeilijkt als een school met verschillende ambtenaren te maken heeft. Het gebrek aan eenduidigheid in aanpak leidt er toe dat de een leerlingen zaken toestaat die de ander verbiedt (Tinga, Knuver en Brandsma, 2005a).



### 3.3.4 Leerlingenzorg

Naast gerichte maatregelen tegen veiligheidsincidenten, voortijdig schoolverlaten en spijbelen kunnen scholen ook het onderwijs in het algemeen aantrekkelijker en meer ondersteunend maken. Nederlandse leerlingen uit het voortgezet onderwijs zijn minder tevreden over de ondersteuning van hun leraren dan elders in Europa. Ook rapporteren ze meer ordeverstoringen en herrie in de klas tijdens de lessen dan leerlingen in andere landen. Nederland hoort daarmee tot de groep landen met de meeste ordeproblemen (OECD, 2003). Voortijdig schoolverlaters geven regelmatig aan dat de school onvoldoende steun bood voor het voortzetten van de schoolloopbaan (Voncken, 2000; Tinga, Knuber en Brandsma, 2005b). Ondersteuning kan geboden worden door onderwijs in kernteams, het betrekken van leerlingen bij de school en het versterken van het mentoraat.

in vergelijking tot andere Europese landen veel ordeproblemen

#### Kernteams

Door kernteams hebben leerlingen met een beperkt aantal leraren te maken (zie tabel 3.3.4a). In praktijkonderwijs en vmbo zijn ze inmiddels eerder regel dan uitzondering. Mogelijk hebben leerlingen hierdoor in het vmbo per week ook meer contacturen met hun mentor dan leerlingen in havo en vwo, waar zelden een minimum van vijf uur per week wordt bereikt. Vmbo-leerlingen kunnen op een beperkt aantal scholen assistentenopleidingen volgen. Leerwerktrajecten, waarbij leerlingen in het derde en vierde leerjaar een deel van de week in een bedrijf werken, komen vaker voor. Deze voorzieningen zijn voor leerlingen die problemen met theoretische vakken hebben, aantrekkelijk.

meer contacturen

Tabel 3.3.4a Percentages scholen voor voortgezet onderwijs met specifieke organisatievormen

	Pro	Vmbo	Havo/vwo	
			Onderbouw	Bovenbouw
Leraren georganiseerd in kernteams of vergelijkbare organisatievormen (zoals onder- en bovenbouwteams)	78	77	58	49
Minimaal vijf contacturen tussen leerlingen en mentor per week	n.v.t.	47	17	9
Individueel programma voor leerlingen met specifieke indicatie op				
Cognitief of gedragsmatig gebied	75	31	23	19
Aanbod van assistentenopleidingen uit het mbo	n.v.t.	14	n.v.t.	n.v.t.
Aanbod van leerwerktrajecten	n.v.t.	46	n.v.t.	n.v.t.

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

#### Leerlingen bij de school betrekken

Het gevoel bij de school te horen geldt als een belangrijke determinant van schoolsucces. In Nederland voelt ongeveer 20 procent van de 15-jarige leerlingen zich weinig betrokken, een iets lager percentage dan het gemiddelde van de OECD-landen. Bij sommige leerlingen kan een gebrek aan betrokkenheid leiden tot

discipline

spijbelgedrag. Naarmate scholen discipline benadrukken en hoge verwachtingen van leerlingen hebben, zijn leerlingen meer betrokken. Nederland scoort juist op deze kenmerken laag vergeleken met andere landen (Wilms, 2003). Veel scholen, zo blijkt uit het onderzoek van de inspectie, treffen maatregelen om de betrokkenheid van leerlingen bij de school te versterken (tabel 3.3.4b). Bijna alle maatregelen komen echter veel meer voor in havo en vwo dan in praktijkonderwijs en vmbo, terwijl de problemen daar nu juist het grootst zijn. Het praktijkonderwijs besteedt meer dan vmbo en havo/vwo aandacht aan de pedagogisch-didactische kwaliteit van docenten door jaarlijks lessen te observeren en dit onderwerp in functioneringsgesprekken aan de orde te stellen. Voor een succesvolle schoolloopbaan is de kwaliteit van leraren van doorslaggevend belang (Mulder e.a., 2003); vanuit dit perspectief is de aandacht op de scholen hiervoor zeer karig.

**Tabel 3.3.4b Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die maatregelen nemen om de betrokkenheid van leerlingen bij de school te versterken**

	Pro	Vmbo	Havo/vwo
Jaarlijkse peiling van de mening van leerlingen over de kwaliteit van het onderwijs	27	40	52
Leerlingen actief in verbetering onderwijs (b.v. panel)	50	54	82
Leerlingen betrokken bij opstellen en handhaven regels	69	41	53
Leerlingen organiseren activiteiten (projecten e.d.) met steun van de school	56	65	93
Minstens eens in de schoolloopbaan een meerdaagse schoolreis	83	76	92
Regelmatig verschijnende schoolkrant	64	48	74
Clubs (sport, toneel) aanwezig die door leraren worden geleid	18	34	64
Sleutelfiguren uit etnische groepen bij activiteiten betrekken	6	11	5
Elke docent jaarlijks minimaal één les geobserveerd door collega of leidinggevende	42	27	15
Elke docent jaarlijks in functioneringsgesprek aangesproken op pedagogisch-didactische kwaliteit	83	68	65

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

#### huisbezoeken

#### Versterken van het mentoraat

Het praktijkonderwijs maakt het meeste werk van huisbezoeken en regelmatige contacten met ouders door wekelijkse boekjes. In havo/vwo-scholen gaat slechts een kwart van de mentoren op huisbezoek als er problemen zijn. Een goede band tussen ouders en school, opgebouwd voordat leerlingen problemen hebben, kan de oplossing van die problemen echter zeer ten goede komen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004b). In het vmbo en havo/vwo lukt het in de hogere leerjaren minder goed dan daarvoor om de meest geschikte leraren als mentor aan te stellen, terwijl spijbelen en voortijdig schoolverlaten juist in de hogere leerjaren optreden (tabel 3.3.4c).

**Tabel 3.3.4c Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die maatregelen nemen om de kwaliteit van het mentoraat te versterken**

	Pro	Vmbo	Havo/vwo
Criteria voor mentoren		73	72
Meest geschikte leraren als mentor in 1e leerjaar		88	80
Meest geschikte leraren als mentor in hogere leerjaren		72	57
Coaching van beginnende mentoren		86	87
Verplichte analyse van onderwijskundige rapporten van alle leerlingen door mentoren in 1e leerjaar		65	58
Jaarlijks huisbezoek door mentor/groepsleraar bij alle leerlingen	57	11	3
Mentor/groepsleraar alleen op huisbezoek bij problemen	39	27	28
Eens per maand inventarisatie van problemen door mentor		59	49
Wekelijkse contactboekjes voor ouders	28	10	8
Vier keer per jaar overleg mentoren		88	93
Duidelijke aansturing mentoren door leiding of anderen		94	97
Afspraken over problemen die mentoren/groepsleraren moeten aanpakken	51	63	77
Afspraken over overdracht leerlingen naar tweede lijn	59	66	71

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Behalve van mentoren en groepsleraren maken scholen ook gebruik van functionarissen in de tweede lijn van de leerlingenzorg. Ze komen het meest frequent voor in het vmbo, namelijk op meer dan de helft van de scholen (remedial teacher 70 procent, leerlingbegeleider 67 procent, schoolmaatschappelijk werker 58 procent, orthopedagoog of psycholoog 54 procent). Havo- en vwo-scholen hebben even vaak een remedial teacher of leerlingbegeleider, maar minder vaak (op een derde van de scholen) een schoolmaatschappelijk werker of orthopedagoog. In het praktijkonderwijs beschikt de helft van de scholen over een remedial teacher en een derde over een gespecialiseerde leerlingbegeleider.

Voor leerlingen met specifieke problemen als faalangst of dyslexie zijn op havo/vwo-scholen vaak aparte voorzieningen getroffen (tabel 3.3.4d). Het praktijkonderwijs doet het meest aan het trainen van sociale vaardigheden. Leerlingen in de bovenbouw krijgen aanmerkelijk minder vaak remedial teaching dan leerlingen in de onderbouw.

De leerlingenzorg komt op scholen onder druk te staan als leerlingen die voor verwijdering in aanmerking komen, niet weg kunnen. Wanneer leraren klassen als moeilijk ervaren, en die kans is groter als er leerlingen met gedragsproblemen zijn, besteden ze veel tijd aan het handhaven van de orde, terwijl positieve feedback nauwelijks voorkomt, met alle gevolgen vanden dien voor de sfeer in de klas. Winkel en Van Bruggen (2004) constateerden dat een leraar in een dergelijke klas elf keer per lesuur waarschuwde of dreigde en slechts één keer een positieve opmerking maakte.

voorzieningen bij  
specifieke problemen

onder druk

**Tabel 3.3.4d Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die specifieke trainingen en opvangvormen bieden**

	Pro	Vmbo	Havo/vwo
Faalangstreductietraining	23	77	87
Begeleiding dyslectische leerlingen	34	82	91
Training sociale vaardigheden	76	65	62
Huiswerkbegeleiding op school	10	57	54
Remedial teaching	55	Onderbouw: 88	Onderbouw: 90
		Bovenbouw: 61	Bovenbouw: 53
Tijdelijke opvang buiten de klas	37	39	31
Opvang in orthopedagogisch-didactisch centrum (OPDC)	17	18	17

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

#### probleemleerlingen uitruilen

In het praktijkonderwijs heeft 54 procent van de scholen leerlingen die niet verwijderd kunnen worden, in het vmbo 42 procent en in havo/vwo-scholen 12 procent. Per school gaat het doorgaans om gemiddeld twee leerlingen. Sommige scholen (20 procent in het praktijkonderwijs, 19 procent in het vmbo en 8 procent in het havo/vwo) hebben ook leerlingen met een beschikking voor het speciaal onderwijs (cluster 4), die daar niet terechtkunnen. Ook hier gaat het gemiddeld om twee leerlingen per school. Oplossingen worden gezocht in de sfeer van plaatsing in een time-out, aangepaste roosters, bedrijfsstages, tijdelijke ontheffing van de leerplicht of plaatsing in een werkproject. Soms komen leerlingen thuis te zitten. In het havo/vwo ruilen scholen soms probleemleerlingen met elkaar. Veel scholen voor voortgezet onderwijs ervaren knelpunten in de leerlingenzorg. Naast financiële knelpunten noemt een derde van de scholen de organisatie van het onderwijsleerproces in de klas een knelpunt. Daarnaast vindt een kwart van de scholen dat leraren en mentoren onvoldoende deskundig zijn (zie ook Algemene Rekenkamer, 2005b).

#### praktijkscholen

##### Indrukken uit gevalsstudies leerlingenzorg in praktijkonderwijs en vmbo

In het reguliere toezicht richt de inspectie zich vooral op de randvoorwaarden voor de leerlingenzorg, minder op de inhoud. In enkele gevalsstudies (twee scholen in het praktijkonderwijs, vijf in het vmbo) heeft de inspectie dat wel gedaan. De praktijkscholen zorgen voor intensieve contacten tussen leerlingen en hun mentor, die ook structurele contacten met hun ouders onderhoudt. In het onderwijsaanbod is veel aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling. De scholen bespreken wekelijks de veiligheid en het spijbelgedrag; er is een nauwe samenwerking met de politie. Een zwak punt is dat de intensiteit tussen leerling en mentor in de bovenbouw niet gecontinueerd wordt. Verder is er weinig aandacht voor de didactische problemen van leerlingen, zijn er geen individuele handelingsplannen en is het meeste onderwijs klassikaal.

In de vmbo-scholen is geprobeerd de leerlingen een veilige omgeving te bieden door kernteams, ook in de bovenbouw. Leerlingen hebben twee jaar dezelfde mentor, die wekelijks schriftelijk informatie aan ouders geeft. De scholen integreren vakken, bieden leerwerktrajecten en peilen jaarlijks de tevredenheid van leerlingen. Problematisch is het gebrek aan scholing voor nieuwe mentoren en de onduidelijke afbakening van verantwoordelijkheden in de eerste, tweede en derde lijn. Het onderwijs is klassikaal en handelingsplannen voor individuele leerlingen zijn weinig uitgewerkt. Scholen registreren incidenten, maar gebruiken de gegevens niet voor de eigen beleidsvorming.

De gevalstudies maken duidelijk dat scholen vooral pedagogische onderdelen van de leerlingenzorg sterk ontwikkelen, zoals een intensief mentoraat. Het planmatig afstemmen van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen, afhankelijk van hun didactische behoeften, is minder sterk ontwikkeld.

### 3.4 Speciaal onderwijs

De resultaten van het inspectieonderzoek hebben betrekking op 84 scholen voor speciaal onderwijs met leerlingen in de leeftijd van het basisonderwijs (so). Eén school komt uit cluster 1 (visueel gehandicapte kinderen), 17 scholen komen uit cluster 2 (dove en slechthorende kinderen, kinderen met ernstige spraak-taalmoeilijkheden), 43 scholen uit cluster 3 (lichamelijk gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen) en 23 scholen uit cluster 4 (pi./zmok/lzk-psychiatrie). In het voortgezet speciaal onderwijs (vso) zijn 49 scholen ondervraagd: één school uit cluster 1, vijf uit cluster 2, 27 uit cluster 3 en 16 uit cluster 4. Justitiële jeugdinrichtingen zijn vanwege hun specifieke omstandigheden buiten de steekproef gelaten. Omdat het speciaal onderwijs in 2003 niet is ondervraagd, zijn geen vergelijkingen met eerdere metingen mogelijk. Vanwege de relatief kleine aantallen scholen zijn ook geen aparte analyses voor de grote steden uitgevoerd.

#### 3.4.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel

De veiligheidssituatie in het speciaal onderwijs is voor leerlingen in de basisschoolleeftijd vergelijkbaar met het speciaal basisonderwijs, al komen incidenten tussen leerlingen en personeel vaker voor (tabel 3.4.1a). Het percentage scholen dat wekelijks met fysiek geweld te maken heeft, is hoger dan in het speciaal basisonderwijs. De scholen voor voortgezet speciaal onderwijs lijken qua veiligheid het meest op het praktijkonderwijs en het vmbo, maar er zijn meer scholen waar wekelijks incidenten voorkomen. De problemen tussen leerlingen en personeel zijn groter, vooral op het gebied van fysiek geweld. In cluster 4 komen alle typen incidenten aanzienlijk vaker voor dan in de andere clusters. De veiligheid van leerlingen en personeel staat hier ernstig onder druk.

cluster 4

**Tabel 3.4.1a Percentages scholen voor so en vso met incidenten in het schooljaar 2003/2004; de percentages voor cluster-4-scholen zijn apart vermeld**

	Minimaal enkele keren per jaar				Wekelijks			
	So	Cluster 4 So	Vso	Cluster 4 Vso	So	Cluster 4 So	Vso	Cluster 4 Vso
<b>Incidenten tussen leerlingen onderling</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	92	96	94	100	31	52	45	81
Discriminerende opmerkingen	74	78	76	100	13	30	33	69
Beschadiging of diefstal van eigendommen	66	83	71	94	2	4	2	0
Fysiek geweld	75	96	79	94	11	22	6	13
<b>Incidenten tussen personeelsleden onderling</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	6	0	6	0	0	0	0	0
Discriminerende opmerkingen	0	0	0	0	0	0	0	0
Beschadiging of diefstal van eigendommen	2	0	0	0	0	0	0	0
Fysiek geweld	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Incidenten tussen leerlingen en personeelsleden</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	75	87	81	94	23	39	18	44
Discriminerende opmerkingen	38	56	47	75	10	22	2	6
Beschadiging of diefstal van eigendommen	35	48	33	50	1	4	0	0
Fysiek geweld	51	74	65	87	5	4	2	6
<b>Incidenten tussen ouders en personeelsleden</b>								
Uitschelden, pesten, chantage, beledigingen en bedreigingen	40	61	41	50	0	0	0	0
Discriminerende opmerkingen	12	26	18	25	0	0	0	0
Beschadiging of diefstal van eigendommen	0	0	0	0	0	0	0	0
Fysiek geweld	6	13	0	0	0	0	0	0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### 3.4.2 Voortijdig schoolverlaten en spijbelen

#### Schoolverzuim in het speciaal onderwijs

ouders vaak oorzaak

Van de scholen met leerlingen in de basisschoolleeftijd geeft 42 procent aan dat ongeoorloofd verzuim van enkele dagdelen of dagen regelmatig voorkomt, zowel in de onder- als in de bovenbouw. Als we dit berekenen over alle scholen die verzuim melden, gaat het om 5 procent van de leerlingen. Vaak veroorzaken ouders zelf het verzuim (zie ook 3.2.2). Op een kwart van de scholen vertrekken leerlingen zonder dat duidelijk is waar ze hun schoolloopbaan voortzetten. Op deze scholen gaat het om gemiddeld twee leerlingen in het schooljaar 2003/2004. Meestal gaat het om

leerlingen die naar het buitenland afreizen, soms verhuist een leerling naar een woonvoorziening elders.

#### Voortijdig schoolverlaten in het voortgezet speciaal onderwijs

Op 15 van de 49 scholen voor voortgezet speciaal onderwijs is voortijdig schoolverlaten in het schooljaar 2003/2004 voorgekomen. In deze sector gaat het om leerlingen die de school verlaten voordat ze een diploma, getuigschrift of certificaat hebben behaald, of om leerlingen die vertrekken voordat de school hen heeft begeleid naar de arbeidsmarkt, een dagactiviteitencentrum of een andere geëigende bestemming. Voortijdig schoolverlaten beperkt zich voornamelijk tot cluster 4, waar meer dan de helft (56 procent) van de scholen er mee te maken heeft. Van alle voortijdig schoolverlaters in het speciaal onderwijs is 86 procent afkomstig uit cluster 4. Berekend over de cluster-4-scholen die daadwerkelijk schoolverlaters melden, gaat het om gemiddeld 5,5 procent van hun schoolbevolking. Deze percentages zijn hoger dan in enig ander schooltype. Van de voortijdig schoolverlaters is een derde nog leerplichtig. Een derde vertrekt na ernstige conflicten met leraren of medeleerlingen. Scholen voeren zelden exitgesprekken: slechts 20 procent van de schoolverlaters heeft zo'n gesprek meegemaakt. Een kwart van de scholen (cluster 4: 33 procent) zegt alle voortijdig schoolverlaters binnen een week na vertrek aan te melden bij het RMC. Leerplichtige voortijdig schoolverlaters worden door 87 procent van de scholen (cluster 4: 100 procent) zo snel mogelijk bij de leerplichtambtenaar gemeld. Veel scholen zijn na het vertrek nog betrokken bij de begeleiding van deze groep leerlingen (67 procent, cluster 4: 78 procent).

ernstige conflicten

#### Spijbelen in het voortgezet speciaal onderwijs

Zware en incidentele spijbelaars komen voor op een kwart van de scholen, matige spijbelaars op een vijfde. In cluster 4 wordt de helft van de scholen met spijbelen geconfronteerd. Ook de percentages zware en incidentele spijbelaars zijn daar het hoogst en ook aanzienlijk hoger dan die in het overig voortgezet onderwijs (zie tabel 3.4.2a). De meeste spijbelaars zijn nog volledig leerplichtig. Een kwart heeft conflicten met leraren of medeleerlingen.

een kwart heeft conflicten

**Tabel 3.4.2a** Percentages spijbelaars in 2003/2004 in scholen voor voortgezet speciaal onderwijs, berekend over de scholen die aangeven met deze typen spijbelaars te maken te hebben

	Vso	Cluster 4 vso
Zwaar spijbelen (regelmatig een dag of meer dagen achter elkaar)	6,8	8,2
Matig spijbelen (meer lesuren per dag, soms een hele dag)	8,8	8,1
Incidenteel spijbelen (af en toe een lesuur)	4,7	6,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### 3.4.3 Maatregelen

#### registratie en beleid

Scholen in het speciaal onderwijs registreren vaker incidenten dan andere scholen in basis- en voortgezet onderwijs (bijlage, tabel 5). Gezien de ernst van de situatie is daar ook alle reden toe. Scholen met leerlingen in de basisschoolleeftijd hebben vaker draaiboeken voor incidenten, peilen de veiligheid van het personeel vaker en doen meer aan nazorg voor slachtoffers. Pestprotocollen, zichtbare schoolregels, projecten over agressie en leerlingpeilingen komen daarentegen minder voor dan in het basisonderwijs. Scholen voor voortgezet speciaal onderwijs hebben vaak aandacht voor schoolregels, lessen in sociale vaardigheden en projecten over agressie. Ook hier echter komen pestprotocollen, peilingen van de veiligheid van leerlingen en een actieve rol van leerlingen bij het optreden tegen incidenten minder voor dan in het regulier voortgezet onderwijs. Van systematische beleidsontwikkeling is weinig sprake. Scholen voor speciaal onderwijs hebben minder vaak dan elders afspraken over de veiligheid gemaakt met de politie of andere scholen. Gezien de frequentie en ernst van de incidenten is dit een zeer onwenselijke situatie. Vrijwel alle maatregelen op het gebied van veiligheid komen relatief vaak voor op scholen uit cluster 4. Gezien de mate waarin deze scholen met incidenten te maken hebben, ligt dat voor de hand. Opvallend echter is dat nog niet de helft van de scholen alle incidenten registreert. Lang niet alle scholen in cluster 4 hebben beleid uitgewerkt en leerlingen worden in het algemeen weinig actief betrokken bij de aanpak van incidenten.

#### onthefing leerplicht

Schorsing of verwijdering van leerlingen in de basisschoolleeftijd vanwege fysiek geweld is in 2003/2004 voorgekomen op 25 respectievelijk 13 procent van de scholen. Een vijfde van de scholen had te maken met leerlingen die voor verwijdering in aanmerking kwamen, maar nergens terechtkonden. Scholen zijn overgegaan tot ontheffing van de leerplicht, vermindering van onderwijstijd of plaatsing in een school van een ander cluster. De helft van de scholen voor voortgezet speciaal onderwijs heeft leerlingen geschorst wegens fysiek geweld en op 16 procent van de scholen zijn leerlingen om deze reden verwijderd. 30 procent van de scholen, vooral afkomstig uit de clusters 3 en 4, had leerlingen die voor verwijdering in aanmerking kwamen, maar nergens terechtkonden. In enkele gevallen is ontheffing van de leerplicht gegeven. Binnen cluster 4 komen schorsing en verwijdering vaker voor (op elf respectievelijk vier van de 23 scholen met leerlingen in de basisschoolleeftijd); fysiek geweld is de belangrijkste reden. Twaalf van de 16 scholen cluster 4 hebben leerlingen geschorst en vier scholen hebben leerlingen om deze reden verwijderd. Op scholen in cluster 4 in het voortgezet onderwijs worden echter ook vaak leerlingen om andere redenen geschorst of verwijderd.

#### Voortijdig schoolverlaten en spijbelen

#### gegevens niet gebruikt

In vergelijking met reguliere basisscholen treden scholen in het speciaal onderwijs actiever op tegen ouders en leerlingen en ook de contacten met de leerplichtambtenaar zijn intensiever (zie bijlage, tabel 6). Scholen in cluster 4 zijn in het algemeen actiever in het nemen van maatregelen dan de scholen uit andere clusters. Hoewel de meeste scholen voor voortgezet speciaal onderwijs spijbelen registreren, is een geautomatiseerd systeem meestal niet aanwezig en doen scholen weinig met hun



gegevens. De meeste maatregelen tegen spijbelen komen op minder dan de helft van de scholen voor. Scholen in cluster 4 hebben een sterkere spijbelproblematiek dan de andere clusters en treffen ook meer maatregelen tegen spijbelen (zie bijlage, tabel 7). In vergelijking met reguliere scholen gaan scholen voor voortgezet speciaal onderwijs veel vaker op huisbezoek. Ze treden veel minder bestraffend tegen spijbelende leerlingen op, behalve de scholen in cluster 4. Sommige scholen vinden dat spijbelen nu eenmaal inherent is aan de groep leerlingen die de school bevolkt en daarom altijd zal voorkomen.

### Leerlingenzorg

Scholen voor speciaal onderwijs verenigen deskundigen in de Commissies voor de Begeleiding. Bijna overal gaat het om een psycholoog of orthopedagoog, een maatschappelijk werker en (op 73 procent van de scholen) een onderwijskundige. Daarnaast worden verpleegkundigen, logopedisten, audiologen en trajectbegeleiders genoemd. In het voortgezet speciaal onderwijs kan zorg voor leerlingen ook bestaan uit het bewust vergroten van de betrokkenheid van leerlingen. Scholen organiseren hiertoe schoolreizen (71 procent), publiceren een schoolkrant (61 procent) of betrekken leerlingen bij het opstellen van schoolregels. Er zijn maar weinig scholen die leerlingen vragen hoe ze over het onderwijs denken of hen inschakelen bij het verbeteren van de school. In het regulier voortgezet onderwijs zijn deze activiteiten gebruikelijker. Mentoren zijn in het voortgezet speciaal onderwijs zeer actief in het leggen van contacten met ouders, meer dan in enige andere schoolsoort van het voortgezet onderwijs. Afspraken over de afbakening van de rol van mentoren komen daarentegen minder vaak voor (tabel 3.4.3a).

mentoren zeer actief

Tabel 3.4.3a Percentages scholen voor voortgezet speciaal onderwijs die mentoren op specifieke wijze inzetten	
Jaarlijks huisbezoek bij alle leerlingen	71
Alleen huisbezoek als leerlingen problemen hebben	18
Wekelijks informatie naar ouders door middel van contactboekjes	57
Afspraken over problemen van leerlingen specifiek bij mentoren thuishoren	39
Afspraken over overdracht van leerlingen door mentoren aan tweede lijn	45

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### Indrukken uit gevalsstudies leerlingenzorg in het speciaal onderwijs

In twee scholen in cluster 4 heeft de inspectie zich verdiept in de leerlingenzorg. Een sterk punt van de scholen is het concentreren van zorg binnen de klas en het beperken van het aantal leraren met wie leerlingen te maken krijgen. Ook de dossiervorming voorafgaand aan de plaatsing van een leerling is goed ontwikkeld, doordat de oude school en de ouders bezocht zijn. Wekelijks komt het zorgteam bijeen en is er overleg met de politie. Knelpunten op de scholen betreffen de kwaliteit van de handelingsplannen, die erg globaal geformuleerd zijn en geen concrete handvatten voor het onderwijs bevatten. Afspraken over bevoegdheden van betrokkenen in de zorgstructuur zijn niet vastgelegd. Hoewel er veel veilig-

weinig beleid

heidsincidenten zijn, is geen veiligheidsbeleid ontwikkeld. Spijbelen wordt soms niet aan de leerplichtambtenaar gemeld, omdat het volgens de school veroorzaakt wordt door de problemen van leerlingen. De gevalsstudies maken duidelijk dat scholen nog weinig beleid hebben ontwikkeld, zowel wat het planmatig handelen in de leerlingenzorg betreft als op de terreinen veiligheid en spijbelen. Hierdoor bestaat het gevaar dat ook sterke punten onvoldoende geborgd worden.

### 3.5 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie

De bve-sector richtte enkele jaren geleden het Platform voor veiligheid en geweld op en voert om de twee jaar de monitor Sociale Veiligheid in de bve-sector uit (Neuvel, 2002, 2004). In 2004 werkten 32 instellingen mee (100 locaties), 4.300 personeelsleden en 27.000 deelnemers. Personeelsleden en deelnemers is rechtstreeks gevraagd welke incidenten zij in de periode tussen zomer en kerst 2003 hebben meegemaakt. De gegevens zijn door deze andere benaderingswijze niet helemaal vergelijkbaar met de inspectiegegevens uit de andere sectoren.

#### 3.5.1 Veiligheid leerlingen en onderwijspersoneel

**meer incidenten bij jongens** Incidenten komen vaker voor in de beroepsopleidende dan in de beroepsbegeleidende leerweg, waar leerlingen minder vaak op school zijn (zie tabel 3.5.1a). Jongens veroorzaken vaker incidenten dan meisjes en hierdoor komen incidenten relatief vaak voor in de sector techniek. Deelnemers jonger dan twintig jaar en deelnemers uit niveau 1 en 2 veroorzaken relatief veel incidenten. Het personeel in de sector techniek en in opleidingen van niveau 1 en 2 loopt wat meer risico dan elders (Neuvel, 2004).

**Tabel 3.5.1a Daders: percentages deelnemers bve die aangeven zich tussen zomer en kerst 2003 schuldig te hebben gemaakt aan incidenten**

	Totaal	Beroepsopleidende leerweg	Beroepsbegeleidende leerweg
Verbaal geweld	15	17	11
Pesten en discrimineren	10	11	8
Beschadigen van eigendommen	5	6	4
Stelen van eigendommen	6	6	4
Bedreiging	3	3	3
Fysiek geweld	4	4	3

Bron: Neuvel (2004)

Bij alle typen incidenten zijn deelnemers vaker het slachtoffer dan personeelsleden (zie tabel 3.5.1b). Van de personeelsleden is het onderwijsgevend personeel vaker slachtoffer dan het onderwijsondersteunend personeel.

**Tabel 3.5.1b Slachtoffers: percentages deelnemers en personeelsleden bve die aangeven tussen zomer en kerst 2003 slachtoffer te zijn geweest van incidenten**

	Deelnemers	Personeel
Verbaal geweld	28	24
Pesten en discrimineren	5	4
Beschadigen van eigendommen	5	4
Stelen van eigendommen	7	5
Bedreiging	2	3
Fysiek geweld	2	<1
Seksueel geweld	2	2

Bron: Neuvel (2004)

Neuvel (2004) gaat ervan uit dat deelnemers die pesten en discrimineren dit doorgaans in groepen doen, zodat het percentage daders het percentage slachtoffers overstijgt. Daarentegen kan een individu een groot aantal anderen treffen met verbaal geweld, zodat het percentage slachtoffers hoger is dan het percentage daders. Zwaar fysiek geweld, zoals in elkaar geslagen worden, treft deelnemers veel vaker (0,3 procent van alle deelnemers) dan personeel (één leraar). Acht procent van het personeel voelt zich niet echt veilig in de klas, voor 11 procent geldt dit buiten de klas en voor 15 procent op het schoolplein. Voor de deelnemers zijn de percentages vergelijkbaar. Het personeel verschilt qua veiligheids-beleving weinig van personeel in basis- en voortgezet onderwijs. Deelnemers voelen zich in vergelijking met leerlingen uit het voortgezet onderwijs vaker veilig.

meer daders dan  
slachtoffers

De vier grote steden wijken niet of nauwelijks af van de rest van het land. Wel worden allochtone deelnemers buiten de vier grote steden vaker gepest en gediscrimineerd, terwijl dat in de grote steden juist voor de autochtone deelnemers geldt. Het personeel in de vier grote steden loopt iets meer risico op psychisch en fysiek geweld; het veiligheidsgevoel van deelnemers en personeel is er lager dan elders.

### 3.5.2 Voortijdig schoolverlaten en spijbelen

Deelnemers in de bve-sector gelden als voortijdig schoolverlater als ze langer dan een maand geen onderwijs volgen en nog geen startkwalificatie bezitten. Het Onderwijsverslag over 2002/2003 (Inspectie van het Onderwijs, 2004f) schatte dat tussen de 12 en 25 procent van de deelnemers aan deze definitie voldeed.

Nederland qua  
opleidingsniveau jongeren  
niet in voorhoede

Allochtone jongeren hebben veel vaker geen startkwalificatie dan autochtone jongeren (Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003). Nederland neemt in Europa geen voorhoedepositie in wat het opleidingsniveau van de jeugdige bevolking betreft; diverse landen waaronder België en Duitsland scoren beter (OECD, 2004a; Onderwijsraad, 2005). Er zijn signalen dat het percentage voortijdig schoolverlaters in de bve-sector iets daalt (Van Tilborg en Van Es, 2004a), maar tot de komst van het onderwijsnummer is onvoldoende zekerheid hierover te verkrijgen (zie verder hoofdstuk 9).

In de bve-sector spijbelt bijna 40 procent van de deelnemers wel eens en bijna 8 procent doet dat meerdere lesuren per week (Neuvel, 2004). De spijbelproblematiek is veel groter in de beroepsopleidende dan in de beroepsbegeleidende leerweg, waar deelnemers minder tijd op school doorbrengen (zie tabel 3.5.2a). Ook verschillen de sectoren onderling. Deelnemers boven de twintig jaar spijbelen minder vaak dan jongere deelnemers.

**Tabel 3.5.2a Percentages deelnemers bve die aangeven tussen zomer en kerst 2003 te hebben gespijbeld**

	Totaal	Beroepsopleidende leerweg	Beroepsbegeleidende leerweg
Alle sectoren gezamenlijk	39	47	25
Economie en handel	48	51	41
Zorg en welzijn	35	44	18
Techniek	35	47	22
Landbouw	26	31	17

Bron: Neuvel (2004)

### 3.5.3 Maatregelen

#### Veiligheid

bewaking en toegangscontrole

Twee derde van de bve-locaties heeft een centrale registratie van incidenten naast afspraken om incidenten door te geven; dit aspect lijkt beter ontwikkeld dan elders in het onderwijs. Daarentegen komt de sociale veiligheid er bekaaid af in beleidsplannen en hebben ook in de bve-sector nog maar weinig instellingen een uitgewerkt beleid. De helft van de locaties neemt maatregelen als bewaking rond de gebouwen en toegangscontrole naar aanleiding van incidenten, maar gaat niet na of incidenten daarna afnemen (zie tabel 3.5.3a).

meldpunt

De situatie zoals directies die schetsen komt maar in beperkte mate overeen met de oordelen van deelnemers en personeelsleden, die een veel minder rooskleurig beeld geven. Zo is slechts een derde van de deelnemers en twee derde van het personeel op de hoogte van een meldpunt en zegt slechts 20 procent van het personeel dat de directie oproept tot controleren en corrigeren. Het bestaan van

een meldpunt garandeert bovendien nog niet dat incidenten ook daadwerkelijk worden gemeld. Van de personeelsleden die getroffen werden door psychisch of fysiek geweld meldde 60 procent dat, van de deelnemers deed slechts 25 procent dat. Van degenen die een melding deden, zegt de helft dat de instelling niet of nauwelijks reageerde.

**Tabel 3.5.3a Percentages bve-locaties die volgens directies maatregelen treffen op het gebied van veiligheid (n=65)**

<b>Registratie van incidenten</b>	
Centrale registratie van incidenten	62
Afspraken met personeel om incidenten centraal door te geven	63
<b>Algemene preventieve maatregelen</b>	
Goed uitgewerkt veiligheidsbeleid op centraal niveau	7
Uitgebreide aandacht voor sociale veiligheid in beleidsplan instelling	26
Meldpunt voor ongewenst gedrag	92
Deelnemers betrekken bij sociaal veiligheidsbeleid instelling	56
Personeel oproepen om gedrag deelnemers te controleren en te corrigeren	66
Pasjessysteem	12
Toezicht en bewaking rond de gebouwen	72
Toegangscontrole om het gebouw in te kunnen	72

Bron: Neuvel (2004)

### Spijbelen

De helft van de bve-deelnemers is niet tevreden over het lesrooster. Dit aspect van de opleiding wordt in vergelijking met andere kenmerken (zoals de uitleg en begeleiding van leraren, de relatie tussen theorie en praktijk) het meest ongunstig beoordeeld. Voor een derde van de spijbelaars zijn tussenuren, weinig lessen per dag of lesuitval een reden om te gaan spijbelen. Instellingen proberen spijbelen te voorkomen door wijzigingen in het rooster voldoende bekend te maken en tussenuren tegen te gaan. Feitelijke controle op spijbelen ontbreekt echter vaak (tabel 3.5.3b).

niet tevreden  
over lesrooster

**Tabel 3.5.3b Percentages deelnemers die melden dat de school maatregelen neemt op het gebied van spijbelen**

Roosterwijzigingen bijtijds doorgeven	65
Voorkomen van tussenuren door uitval van lessen	67
Controle op spijbelen aanwezig	48

Bron: Neuvel (2004)



Slechts een kwart van de spijbelaars zegt dat een leraar of mentor contact opnam; van de zware spijbelaars, die wekelijks lessen missen, zegt de helft dat. De kans om op spijbelen betrappt te worden is dus niet groot.

### 3.6 Zorgadviesteams

Een van de doelen van Operatie Jong, een beleidsplan van zes ministeries (waaronder OCW), is een landelijk dekkend zorgnetwerk in 2007 voor het primair en voortgezet onderwijs. Om dit doel te bereiken moeten scholen in zorgadviesteams (of zorgplatforms) samenwerken met andere instellingen die zich bezighouden met jongeren. In het voortgezet onderwijs zijn de meeste scholen inmiddels betrokken bij een zorgadviesteam (tabel 3.6a), in het primair en speciaal onderwijs nog niet.

Tabel 3.6a	Zorgadviesteams per sector						
	Primair onderwijs		Voortgezet onderwijs			Speciaal onderwijs	
	bao	sbao	pro	vmbo	havo/vwo	so	vso
<b>Percentage scholen betrokken bij een zorgadviesteam</b>	<b>69</b>	<b>67</b>	<b>87</b>	<b>94</b>	<b>85</b>	<b>36</b>	<b>49</b>
<b>Partners in het zorgadviesteam met wie structureel wordt samengewerkt:</b>							
GGD, jeugdgezondheidszorg, schoolarts	76	72	80	84	90	83	59
Bureau jeugdzorg	24	23	46	72	79	41	50
Leerplichtambtenaar	23	23	62	85	78	21	73
Vertegenwoordiger swv wsns, vo-vso, rec	64	49	66	50	37	17	68
Politie	34	21	51	48	50	14	59
Onderwijsbegeleidingsdienst	71	30	32	19	21	41	36
Riagg, jeugdpsychiatrie	3	5	14	13	21	14	36
Bureau Halt	6	3	11	10	11	3	9
Justitie	1	0	3	1	3	3	9
Rmc			22	8	7		23
Time-out			12	19	15		14

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

#### gesprekspartners

Scholen in het voortgezet onderwijs werken vooral samen met de jeugdgezondheidszorg, bureaus voor jeugdzorg en de leerplichtambtenaar. In het basisonderwijs is de onderwijsbegeleidingsdienst een belangrijke gesprekspartner. De meeste zorgadviesteams bespreken leerlingen met problemen in hun sociaal-emotionele ontwikkeling, maar in het basisonderwijs komen ook leerlingen met leerproblemen aan bod. De teams komen op ruim de helft van de scholen maandelijks bij elkaar, behalve in het basisonderwijs, waar dit voor een derde van de scholen geldt. Meestal is omschreven aan welke criteria leerlingen moeten voldoen om voor bespreking in aanmerking te komen. De besprekingen vinden gewoonlijk plaats

op basis van schriftelijke informatie volgens een vast format geordend. Over de feitelijke effectiviteit van de teams is nog niets bekend.

### 3.7 Time-outvoorzieningen

In de vier grote steden verwijst meer dan de helft van de vmbo- en havo/vwo-scholen leerlingen naar een time-outvoorziening buiten de eigen school (zie bijlage, tabel 3). Time-outs vangen leerlingen op die incidenten veroorzaken, maar ook zware spijbelaars. De inspectie zal in de nabije toekomst toezicht gaan uitvoeren op time-outvoorzieningen. Volgens het LCOJ (2004) zijn er momenteel 42 duidelijk herkenbare time-outs, waarvan 16 in de vier grote steden, die onder de verantwoordelijkheid van onderwijs, jeugdzorg of welzijn vallen. Wanneer alle voorzieningen meegeteld worden die op een time-out lijken (maar niet altijd zo heten) is het aantal iets hoger, rond de 65. De doorsnee time-out vangt dertig leerlingen per jaar op, overwegend uit het vmbo. De verblijfsduur van gemiddeld 18 weken is langer in time-outs die door jeugdzorg zijn opgezet. Nagenoeg alle leerlingen gaan uiteindelijk terug naar het onderwijs. Volgens coördinatoren zijn scholen soms echter weinig gemotiveerd hun leerlingen terug te nemen (LCOJ, 2004).

onderwijs, jeugdzorg,  
welzijn

#### Indrukken uit gevalsstudies op vier time-outvoorzieningen

De inspectie bezocht eind 2004 vier time-outs die al geruime tijd bestaan en leerlingen opvangen uit vmbo, havo/vwo en praktijkonderwijs. Meestal zitten ze in de tweede of derde klas, maar soms worden ook leerlingen uit de eerste klas aangemeld; sommige time-outs weigeren zulke jonge leerlingen. De aanwezige leraren zijn doorgaans niet bevoegd om aan havo/vwo-leerlingen les te geven. De verblijfsduur overschrijdt al snel enkele maanden en ook langer dan een jaar komt voor, bijvoorbeeld als een leerling wacht tot hij drempelloos kan instromen in een roc. Als leerlingen spijbelen, haalt het personeel hen desnoods van huis op. De leerlingen met wie de inspectie sprak, waarderen de intensieve contacten met het personeel zeer. Twee time-outs plaatsen alleen leerlingen als de school zich verplicht hen terug te nemen. Andere time-outs sluiten terugkeer naar de school van herkomst uit, omdat de leerling daar niet echt een nieuwe start kan maken. Leerlingen komen na hun terugkeer soms in een lager onderwijstype terecht of blijven zitten. De time-outs constateren dat sommige scholen veel vaker leerlingen aanmelden dan andere, waarbij het niet altijd lukt een gesprek over de leerlingen-zorg te starten.

waardering

Time-outs voorkomen uitval uit het onderwijs op korte termijn, maar garanderen geen uitval in een later stadium. Een deel van de voortijdig schoolverlaters en zware spijbelaars heeft bijvoorbeeld al in een time-out gezeten. De time-outs willen graag werk maken van begeleiding van leerlingen na hun terugkeer in het onderwijs, maar de middelen hiertoe ontbreken. Leerlingen volgen in de time-out een individueel programma en moeten lang achtereen zelfstandig werken, terwijl ze vaak motivatie- en concentratieproblemen hebben. Mogelijkheden om praktijkvakken te volgen zijn beperkt en een aanbod op gedragsmatig gebied ontbreekt soms. Sommige time-outs programmeren onvoldoende onderwijstijd. Het personeel zet sterk in op

goed pedagogisch  
klimaat staat voorop

een goed pedagogisch klimaat en het onderwijs lijkt soms op de tweede plaats te komen. Concreet uitgewerkte handelingsplannen zijn niet algemeen, ook niet in de time-outs die zich expliciet richten op een snelle terugkeer naar de school van herkomst. De meeste time-outs hebben geen uitgewerkt systeem voor het peilen en registreren van vorderingen van leerlingen. Hierdoor wordt een soepele terugkeer naar het regulier onderwijs bemoeilijkt.

### Consequenties voor reboundvoorzieningen

Het ministerie van OCW wil bereiken dat in 2007 ongeveer 4.500 leerlingen per jaar opgevangen kunnen worden in reboundvoorzieningen, die hen in korte tijd terug moeten sluisen naar het onderwijs. Middelen hiervoor zijn vanaf 2005 beschikbaar. Het ministerie omschrijft de voorzieningen als een tweede kans die de leerling moet pakken. Voor het succes van de reboundvoorzieningen acht de inspectie de volgende punten van belang.

- Heldere criteria moeten duidelijk maken wie in de voorziening terecht kan, om te voorkomen dat reboundvoorzieningen wachtkamers worden voor roc's of cluster-4-scholen of dat steeds jongere leerlingen instromen. Daardoor wordt ook voorkomen dat scholen leerlingen aanmelden omdat hun eigen leerlingenzorg niet adequaat is. Scholen moeten kunnen aantonen dat ze zich voldoende hebben ingespannen (met uitzondering van acute crisissituaties).
- Het zorgadviesteam kan een belangrijke rol spelen bij het opstellen van een concreet handelingsplan waarin doelen en een concrete aanpak zijn vastgelegd.
- De aanleverende school blijft verantwoordelijk voor het onderwijsaanbod en het leveren van benodigde materialen, inclusief toetsen en proefwerken. De voorziening moet beschikken over een uitgewerkt aanbod op gedragsmatig terrein. Daarnaast moet duidelijk zijn waar leerlingen praktijkvakken kunnen volgen en op welke manier voor variatie in werkwijzen wordt gezorgd.
- Het personeel in de voorziening moet bevoegd zijn en geschoold in de aanpak van gedragsmatig problematische leerlingen.
- De onderwijstijd moet aan de wettelijke minima voldoen.
- De verblijfsduur moet aan een maximum gebonden zijn. In principe nemen aanleverende scholen leerlingen terug, tenzij er zwaarwegende overwegingen zijn om in het belang van de leerling daarvan af te wijken.
- Om 'recidive' te voorkomen, moeten school en reboundvoorziening afspraken maken over de begeleiding van leerlingen na hun terugkeer op school.

## 3.8 Veiligheid voor homoseksuele leerlingen en onderwijspersoneel

uitschelden

Al enkele jaren besteedt de inspectie in het Onderwijsverslag aandacht aan de veiligheid van homoseksuele leerlingen en onderwijspersoneel. In 1998 (Inspectie van het Onderwijs, 1998) was van zo'n vijftig incidenten per jaar sprake. Volgens Derriks en De Kat (1999) kwam discriminatie van homoseksuele leraren op een kwart van de ondervraagde scholen wel eens voor. Uit recent onderzoek (Van



Wonderen, 2004) blijkt dat 43 procent van de homoseksuele personeelsleden wel eens door leerlingen uitgescholden is (tegen 25 procent van de personeelsleden in het algemeen) en 38 procent meldt ongewenste seksuele toespelingen (tegen 19 procent van de personeelsleden in het algemeen). Het thema homoseksualiteit leidt in lessen geschiedenis en maatschappijleer volgens twee derde van de leraren die in deze vakken lesgeven tot grievende opmerkingen, het meest in het praktijkonderwijs, het vmbo en het speciaal onderwijs (Van Wonderen, 2004). Homoseksuele leerlingen lijken veel vaker dan andere leerlingen het slachtoffer van incidenten te zijn. Systematisch onderzoek ontbreekt echter nog. Een (niet representatieve) internetenquête van het tijdschrift *Expreszo* (Empowerment Lifestyle Service, 2002) wijst uit dat negen op de tien homoseksuele leerlingen wel eens is uitgescholden en één op de tien wel eens is geslagen. Volgens veel leerlingen treedt de schoolleiding niet op, omdat ze het probleem onderschat (zie ook COC Nederland, 2004). Voor de bve-sector constateert Neuvel (2004) dat in de periode tussen zomer en kerst 2003 5 procent van de deelnemers en 4 procent van het personeel gepest of gediscrimineerd werd. Volgens 5 procent van de gepeste deelnemers en 7 procent van de gepeste personeelsleden ging het specifiek om homodiscriminatie. Ook bij bedreigingen gaat het in 5 procent van de gevallen om homoseksualiteit.

#### Incidenten in het schooljaar 2003/2004

De inspectie heeft in het onderzoek naar veiligheid (zie 3.1) directies uit alle sectoren behalve de bve-sector gevraagd of zich in het schooljaar 2003/2004 incidenten rond homoseksuele personeelsleden en leerlingen hebben voorgedaan. De meeste meldingen komen uit het voortgezet onderwijs. Op 8 procent van de praktijkscholen, 5 procent van de vmbo-scholen en 4 procent van de havo/vwo-scholen zijn incidenten geweest, in totaal 33. Meestal zijn homoseksuele leerlingen of leraren uitgescholden of gepest, één keer was sprake van fysiek geweld. In het basisonderwijs hebben twee scholen te maken gehad met belediging van homoseksuele leraren, in het speciaal basisonderwijs één school en in het voortgezet speciaal onderwijs eveneens één school. De scholen lossen problemen voornamelijk op door gesprekken met de ouders, die excuses moeten aanbieden. In het schooljaar 2003/2004 zijn bij de vertrouwensinspecteurs vier klachten geregistreerd die met homodiscriminatie verband hielden. Aangenomen mag worden dat het feitelijk aantal incidenten hoger is, omdat leraren en vooral leerlingen niet altijd voor hun seksuele voorkeur uit willen komen en daarom zwijgen over incidenten.

excuses

#### Beleid van scholen en inspectietoezicht

Vorig jaar constateerde de inspectie in het Onderwijsverslag over 2002/2003 dat scholen in basis- en voortgezet onderwijs geen beleid voeren op het punt van homodiscriminatie. Gegevens uit het regulier toezicht in 2003/2004 op veertig bve-instellingen bevestigen dit beeld voor die sector. Een peiling in het voortgezet onderwijs in Amsterdam (Schoenmakers, 2004) wees ook uit dat scholen het veiligheidsbeleid integraal benaderen. Een specifieke aanpak inzake homodiscriminatie kwam op één school voor, die beleid ontwikkelde toen twee homoseksuele leraren vanwege pestproblemen vertrokken. Een expliciet proactief beleid tegen homodiscriminatie, ingebed in een integraal beleid van de school, lijkt echter noodzakelijk om homovijandig gedrag te voorkomen en er effectief tegen op te kunnen treden.

Omdat de betrokkenen zelf niet altijd voor hun ervaringen uit willen of kunnen komen, heeft de schoolleiding hier een extra taak.

brochure

Scholen zijn in 2003 via de brochure 'Iedereen is anders' geïnformeerd over de plannen van de inspectie om te letten op veiligheid voor homoseksuele leerlingen en personeelsleden. In de bve-sector is een begin gemaakt met het bespreken van het instellingsbeleid op dit aspect. Op basis van die ervaringen worden procedures aangescherpt voor de andere sectoren.

### 3.9 Klachtmeldingen bij vertrouwensinspecteurs

Op grond van de Wet op het onderwijstoezicht kent de inspectie vertrouwensinspecteurs, die fungeren als aanspreekpunt bij klachtmeldingen over seksuele intimidatie, seksueel misbruik, fysiek geweld en psychisch geweld. In het schooljaar 2003/2004 kwamen bij het telefonisch meldpunt 445 meldingen binnen. Wat seksueel misbruik betreft zijn scholen wettelijk verplicht contact op te nemen met de inspectie; voor seksuele intimidatie en psychisch en fysiek geweld bestaat die verplichting niet. Vrijwel alle klachten zijn afkomstig uit primair en voortgezet onderwijs. Uit de andere sectoren komen weinig klachten bij de vertrouwensinspecteurs. In tabel 3.9a zijn gegevens over de slachtoffers per type klacht samengevat.

Tabel 3.9a Slachtoffers per type klacht in het schooljaar 2003/2004 naar leeftijd en geslacht (in percentages)			
	Jongen	Meisje	Totaal
<b>Seksueel misbruik</b>			
Jonger dan 12 jaar	36	64	100
12 tot 18 jaar	21	79	100
<b>Seksuele intimidatie</b>			
Jonger dan 12 jaar	38	62	100
12 tot 18 jaar	13	87	100
<b>Psychisch geweld</b>			
Jonger dan 12 jaar	42	58	100
12 tot 18 jaar	59	41	100
<b>Fysiek geweld</b>			
Jonger dan 12 jaar	75	25	100
12 tot 18 jaar	86	14	100
18 jaar en ouder	50	50	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### Seksueel misbruik

De vertrouwensinspecteurs kregen 29 meldingen van seksueel misbruik, in gelijke mate uit het primair en voortgezet onderwijs afkomstig. Leerlingen werden vaker van seksueel misbruik beticht dan leraren of stagiaires. Een derde van de slachtoffers zijn jongens. Bij seksueel misbruik gaat het om (vermoedens van) schennis van de eerbaarheid, verkrachting en ontucht met misbruik van gezag. In het primair onderwijs is aanranding het meest voorkomende vergrijp (vijf gevallen), in het voortgezet onderwijs is dat de verspreiding van pornografische geschriften (eveneens vijf gevallen). In dertien gevallen werd aangifte gedaan. Soms werd het politieonderzoek tussentijds gestaakt, soms eindigde de vervolging met een sepot. In twee gevallen legde de rechter taakstraffen op; vrijheidsstraffen waren niet aan de orde. Wel grepen schoolbesturen in door een aangeklaagde leraar over te plaatsen, te berispen of onvrijwillig te ontslaan. Van seksueel misbruik beschuldigde leerlingen werden geschorst. Het aantal meldingen van seksueel misbruik is in vergelijking met voorgaande jaren aanzienlijk gedaald. Dit strookt met de tendens die door het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie is gesignaleerd.

aantal meldingen gedaald

### Seksuele intimidatie

De vertrouwensinspecteurs kregen 141 meldingen van seksuele intimidatie ofwel ongewenst, seksueel getint gedrag dat niet onder de strafwetgeving valt, ongeveer evenveel als in voorgaande jaren. De meldingen komen in gelijke mate uit primair en voortgezet onderwijs. De beschuldigden zijn in meerderheid mannen, meestal leraren of leerlingen en in een enkel geval iemand van het onderwijsondersteunend personeel. De meeste (vermoedelijke) slachtoffers van seksuele intimidatie zijn ouder dan twaalf jaar. De meldingen betreffen in de helft van de gevallen ongewenste, hinderlijke aanrakingen en verder voornamelijk ongewenst verbaal en non-verbaal gedrag. In het voortgezet onderwijs heeft een op de zeven klachten betrekking op ongewenst gedrag via sms of e-mail. Aangeklaagden kregen soms te maken met een waarschuwing of berisping en acht leraren werden onvrijwillig ontslagen.

via sms of e-mail

### Psychisch geweld

Twee derde van de 132 meldingen van psychisch geweld kwamen uit het primair onderwijs, ruim een derde deel uit het voortgezet onderwijs. Meestal zijn leerlingen als dader genoemd, in ruim een kwart van de gevallen leraren. In het primair onderwijs veroorzaken jongens en meisjes in ongeveer gelijke mate psychisch geweld, in het voortgezet onderwijs gaat het in drie van de vier gevallen om jongens. De slachtoffers zijn in het primair onderwijs even vaak jongens als meisjes, maar in het voortgezet onderwijs vooral jongens. Psychisch geweld betreft meestal dreigend gedrag of dreiging met fysiek geweld. In het primair onderwijs gaat het verder vaak om verbale beledigingen, in het voortgezet onderwijs komen ook beledigingen via sms, e-mail en chatten soms voor. In vijf gevallen werd aangifte gedaan. In het voortgezet onderwijs zijn zeven leerlingen geschorst. Omdat de mogelijkheid tot het melden van klachten over psychisch geweld nog maar kort bestaat, kan geen vergelijking worden gemaakt met voorgaande perioden.

jongens en mannen

### Fysiek geweld

De vertrouwensinspecteurs kregen 143 meldingen van fysiek geweld, in ongeveer gelijke mate afkomstig uit het primair en voortgezet onderwijs. Meestal werden leerlingen beticht van dit geweld. In 10 procent van de klachtmeldingen wordt een meisje genoemd als (vermoedelijke) dader maar de meeste daders zijn jongens of mannen. Het fysieke geweld bestond vrijwel steeds uit mishandeling, soms zware mishandeling. In het primair onderwijs is acht keer aangifte gedaan, in het voortgezet onderwijs dertien keer. Aan de verdachten uit het voortgezet onderwijs werd in één geval een vrijheidsstraf opgelegd en in twee gevallen een taakstraf. Verder werden in enkele gevallen beschuldigde leraren of leerlingen overgeplaatst. Zeventien leerlingen in het voortgezet onderwijs zijn geschorst. Vergelijking met een voorgaand schooljaar is niet mogelijk, omdat de mogelijkheid klachten over fysiek geweld te melden pas in de loop van het voorgaande schooljaar werd gerealiseerd.

## 3.10 Nabeschouwing

onderschatting

In relatie tot de maatschappelijke onrust, die ook het onderwijs betreft, lijkt het er op dat scholen de veiligheidsproblematiek onderschatten en niet voorbereid zijn op de eisen die de maatschappij in toenemende mate stelt. Mogelijk heerst de gedachte dat het met de veiligheid wel meevalt, omdat de meeste incidenten zich tussen leerlingen afspelen of omdat ernstige incidenten zich nog niet op de eigen school hebben voorgedaan. Er zijn nog maar weinig scholen die systematisch nagaan hoe veilig leerlingen en personeelsleden zich eigenlijk voelen, waardoor problemen die er misschien wel zijn niet aan het licht komen.

inspectie gaat meer naar  
veiligheidsbeleid kijken

In alle sectoren van het onderwijs komen groepen leerlingen en leraren voor die zich onveilig voelen, vooral in het voortgezet onderwijs. Alleen al hierom is het ontwikkelen van een goed veiligheidsbeleid op alle scholen van groot belang. Organisaties in de sectoren waar de problemen het grootste zijn zouden het thema veiligheid de komende jaren daarom nadrukkelijk op de agenda moeten zetten. De inspectie zal in de toekomst het veiligheidsbeleid sterker in het toezicht betrekken. Daarbij zal specifieke aandacht geschonken worden aan het beleid ten aanzien van discriminatie, waaronder homovijandig gedrag.

spijbelen en voortijdig  
schoolverlaten

Het beleid op scholen om spijbelen (en daarmee zo mogelijk ook voortijdig schoolverlaten) tegen te gaan is in het algemeen nog onvoldoende sterk ontwikkeld, ook in de sectoren die er het meest mee te maken hebben. Scholen doen weinig met de gegevens over spijbelen die ze in huis hebben, lesroosters zijn zelden 'spijbelbestendig' en spijbelende leerlingen zeggen vaak vrijuit te gaan omdat niemand hen opmerkt of omdat ze niet worden gestraft. Daardoor kan incidenteel spijbelen ontaarden in ernstig spijbelen en mogelijk in voortijdig schoolverlaten. Het is opvallend dat scholen in de onderbouw strakker toezien op spijbelende leerlingen dan in de bovenbouw, terwijl problematisch spijbelen zich juist daar concentreert.

Wellicht heeft dit van doen met het feit dat het altijd gaat om een minderheid van leerlingen, die door hun afwezigheid op zich geen grote problemen veroorzaken. Ook kan het zijn dat scholen het vooral een taak van de ouders vinden om leerlingen bij spijbelen te bestraffen. Verder is het mogelijk dat het voortgezet onderwijs zich niet erg aangesproken voelt door discussies over voortijdig schoolverlaten, omdat de problematiek in het mbo veel groter is en ook daar pas de startkwalificatie een rol gaat spelen. Dat de maatschappij voortijdig schoolverlaten als een groot probleem ervaart, impliceert nog niet dat het voor een individuele school een probleem is dat een of twee leerlingen jaarlijks zonder diploma vertrekken. Toch zal het maatschappelijke probleem van het voortijdig schoolverlaten op het niveau van de individuele school aangepakt moeten worden. Om de problemen rond veiligheid, voortijdig schoolverlaten en spijbelen het hoofd te bieden, is specifiek beleid nodig.

specifiek beleid nodig

Veel is te bereiken door het onderwijsleerproces aantrekkelijker te maken en beter af te stemmen op leerlingen, zodat ze minder snel afhaken. Een goede leerlingenzorg is daarnaast van belang om problemen in een vroeg stadium op te sporen en aan te pakken. Veel scholen zijn zelf nog ontevreden over de zorg die ze individuele leerlingen in de klas kunnen bieden. Ook de inspectie concludeert herhaaldelijk dat afstemming van het onderwijs op verschillen tussen leerlingen een van de lastigste vernieuwingen is. De tweedelijns leerlingenzorg krijgt wel steeds beter gestalte. Zo zijn zorgadviesteams in het voortgezet onderwijs gebruikelijk geworden, al is hun plaats in de totale zorgstructuur nog niet altijd helder uitgelijnd. Ook bieden veel scholen leerlingen met specifieke problemen (zoals dyslexie of faalangst) de mogelijkheid daar iets aan te doen. Desondanks ontbreken duidelijke handelingsplannen voor leerlingen met problemen nog vaak, ook in scholen voor speciaal onderwijs. Hierdoor blijft het voor veel leraren moeilijk om goed onderwijs te geven aan deze leerlingen.

problemen in een  
vroeg stadium  
aanpakken

Scholen die veel leerlingen met problemen opvangen, zijn in het algemeen sterk in hun pedagogische aanpak maar minder in de didactische aanpak. Daardoor bestaat het gevaar dat leerlingen onvoldoende kans krijgen om te leren, zeker wanneer in de handelingsplannen ook geen uitgewerkte aanwijzingen staan voor een geschikt onderwijsaanbod en geschikte methoden om het aanbod voor het voetlicht te brengen. Leerlingen in het praktijkonderwijs en het vmbo worden relatief weinig actief betrokken bij de school, terwijl juist in deze sectoren veel leerlingen afhaken. Ten aanzien van het mentoraat zijn vooral in havo/vwo-scholen nog verbeteringen mogelijk, zeker waar het gaat om contacten tussen mentoren en ouders.

didactiek

Time-outvoorzieningen lijken geschikt om leerlingen die dreigen uit te vallen, toch binnen de boot te houden. Het beleid van het ministerie van OCW om dergelijke voorzieningen onder de naam 'rebound' uit te breiden kan succesvol worden, mits goed geregeld wordt dat de scholen van herkomst leerlingen van geschikt onderwijs blijven voorzien. Ook zal het verblijf in de voorzieningen aan een maximum gebonden moeten zijn; ervaringen in al bestaande time-outs wijzen uit dat leerlingen anders al snel een half jaar tot een jaar buiten de reguliere school verblijven. Momenteel houdt de inspectie nog geen toezicht op time-outvoorzieningen, maar een instrument hiervoor is in ontwikkeling.

rebound

## Bijlage

**Tabel 1 Percentages basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs die maatregelen treffen op het gebied van veiligheid**

	Basisscholen	Basisscholen G4	Speciaal basisonderwijs
<b>Registratie van incidenten</b>			
Registratie van alle incidenten	11	6	20
Gedeeltelijke registratie	31	28	40
Geen systematische registratie	58	66	40
<b>Algemene preventieve maatregelen</b>			
Pasjessysteem	0	0	1
Pestprotocol	57	35	42
Gedragcode personeel	50	54	54
Uitgewerkt veiligheidsbeleid	21	13	35
Draaiboek verschillende typen incidenten	11	7	21
Plein afsluiten voor en na schooltijden	46	41	46
Alle toegangen afsluiten behalve de hoofdingang	21	64	37
Aanschaf materialen als videobewaking, detectiepoortjes	2	7	3
Surveillance binnen en buiten school in pauzes, voor en na school	82	73	84
Jaarlijks veiligheid leerlingen systematisch nagaan	21	25	12
Jaarlijks veiligheid personeelsleden systematisch nagaan	22	28	18
<b>Preventieve maatregelen in het onderwijsleerproces</b>			
Met leerlingen schoolregels opstellen aan het begin van het jaar	68	65	64
Schoolregels zichtbaar in lokalen en gemeenschapsruimten	59	61	66
Lessen in sociale vaardigheden	72	68	84
Projecten over agressie en geweld	52	55	70
Voorlichting door adoptie- of wijkagent	44	61	37
Getrainde leerlingen als vertrouwenspersoon	3	3	1
<b>Curatieve maatregelen</b>			
Gesprek leraren met leerlingen die bij incidenten betrokken zijn	93	93	94
Ouders van leerlingen die bij incidenten betrokken zijn oproepen	48	75	71
Leerlingen die incidenten veroorzaken plan voor verbetering laten opstellen	23	35	26
Bijeenkomsten waar daders en slachtoffers onder begeleiding oplossingen zoeken	11	15	13
Nazorg voor slachtoffers, ook op de langere termijn	13	16	21
Schoolregels opnieuw doorspreken	65	62	68
Afspraken met de politie over informatie-uitwisseling als leerlingen met politie/justitie in aanraking komen	13	28	19
Ervaringen met andere scholen in de buurt uitwisselen over leerlingen die de veiligheid bedreigen	15	16	15
Afspraken met andere scholen uit het samenwerkingsverband over aanpak leerlingen	6	7	6

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 2 Percentages basisscholen en scholen voor speciaal basisonderwijs die maatregelen treffen bij ongeoorloofd verzuim van leerlingen**

	Basisscholen	Basisscholen G4	Speciaal basisonderwijs
<b>Registratie en analyse</b>			
Registratie absentes per dagdeel	97	99	98
Jaarlijkse analyse van ontwikkelingen ongeoorloofd schoolverzuim	44	36	44
Ongeoorloofd schoolverzuim betrekken bij zelfevaluatie	31	26	24
<b>Maatregelen tegen ouders</b>			
Meteen de ouders bellen	62	81	85
Nagaan of ouders het verzuim veroorzaken	53	70	66
Nagaan of ouders het verzuim gedogen	28	39	55
Op huisbezoek gaan	15	22	44
<b>Maatregelen tegen leerlingen</b>			
Gemiste stof laten inhalen	23	38	28
Nablijven of melden voor schooltijd	8	25	25
Verzuim op rapport vermelden	7	33	10
Formele berisping geven	6	15	15
<b>Inzetten leerplichtambtenaar</b>			
Verzuim melden aan leerplichtambtenaar	57	80	83
Leerplichtambtenaar contact met ouders laten opnemen	42	68	72
Dreigen met leerplichtambtenaar en strafrechtelijke afhandeling	28	55	45
<b>Strengere maatregelen in de afgelopen vijf jaar</b>			
	32	51	40

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 3 Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die maatregelen treffen op het gebied van veiligheid landelijk vier grote steden**

	Landelijk		Vier grote steden		
	Pro	Vmbo	Havo/ vwo	Vmbo	Havo/ vwo
<b>Registratie van incident</b>					
Registratie van alle incidenten	35	15	28	39	47
Gedeeltelijke registratie	37	45	35	26	27
Geen systematische registratie	28	40	37	35	26
<b>Algemene preventieve maatregelen</b>					
Pasjessysteem	9	4	5	6	11
Pestprotocol	51	53	61	38	26
Gedragscode personeel	51	60	51	64	58
Uitgewerkt veiligheidsbeleid	45	44	42	56	47
Draaiboek verschillende typen incidenten	32	39	36	28	26
Plein afsluiten voor en na schooltijden	56	53	43	50	42
Alle toegangen afsluiten behalve de hoofdingang	29	18	18	51	37
Aanschaf materialen als videobewaking, detectiepoortjes	22	60	60	64	74
Surveillance binnen en buiten school in pauzes, voor en na school	97	94	79	90	79
Jaarlijks veiligheid leerlingen systematisch nagaan	30	41	33	39	58
Jaarlijks veiligheid personeelsleden systematisch nagaan	27	26	28	36	42
<b>Preventieve maatregelen in het onderwijsleerproces</b>					
Met leerlingen schoolregels opstellen aan het begin van het jaar	63	41	37	44	47
Schoolregels zichtbaar in lokalen en gemeenschapsruimten	53	37	27	42	53
Lessen in sociale vaardigheden	96	67	40	51	63
Projecten over agressie en geweld	73	53	34	43	42
Voorlichting door adoptie- of wijkagent	65	69	64	63	63
Getrainde leerlingen als vertrouwenspersoon	2	10	12	22	32
<b>Curatieve maatregelen na incidenten</b>					
Gesprek mentoren met leerlingen die bij incidenten betrokken zijn	87	90	87	89	84
Ouders van leerlingen die bij incidenten betrokken zijn oproepen	74	79	68	83	74
Leerlingen die incidenten veroorzaken plan voor verbetering laten opstellen	33	36	40	33	32
Bijeenkomsten waar ouders en slachtoffers onder begeleiding naar oplossingen zoeken	25	30	32	40	53
Nazorg voor slachtoffers, ook op de langere termijn	42	56	37	49	63
Schoolregels opnieuw doorspreken	69	60	46	53	32
Afspraken met de politie over informatie-uitwisseling als leerlingen met politie/justitie in aanraking komen	55	57	55	50	58
Ervaringen met andere scholen in de buurt uitwisselen over leerlingen die de veiligheid bedreigen	39	33	27	39	58
Afspraken met andere scholen uit het samenwerkingsverband over aanpak leerlingen	33	36	25	29	58
Eventueel verwijzen naar time-out	25	45	33	57	68

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)



**Tabel 4 Percentages scholen voor voortgezet onderwijs die maatregelen treffen op het gebied van spijbelen; bij havo/vwo zijn maatregelen uitgesplitst naar onder- en bovenbouw**

	Landelijk		Vier grote steden				
	Pro	Vmbo	Havo/vwo		Vmbo	Havo/vwo	
			ob	bb		ob	bb
<b>Registratie van spijbelen</b>							
Registratiesysteem aanwezig	99	97	99	92	90		
Geautomatiseerd systeem aanwezig	51	63	77	67	79		
Specifieke functionaris belast met controle absentes en spijbelen	85	87	86	85	95		
Maandelijkse analyse bij welke leraren leerlingen spijbelen	34	25	27	40	37		
Maandelijkse melding aan mentoren van spijbelaars	37	75	67	83	74		
Registratie van absentes per uur	56	92	98	96	95		
<b>Algemene maatregelen</b>							
Beperkt aantal wisselingen van lokaal en gebouw	n.v.t.	49	28	18	44	26	32
Spreiding huiswerk voor 'zware vakken'	n.v.t.	47	34	17	47	36	26
Dagelijkse afwisseling 'lichte' en 'zware' vakken	87	54	44	17	60	58	37
'Lichte' vakken nooit als laatste lesuur van de dag geroosterd	n.v.t.	5	2	3	1	11	11
Leerlingen tijdig inlichten over uitval eerste lesuur	70	95	92	74	88	89	84
Opvang in school bij ziekte leraar	72	67	84	20	43	89	26
Duidelijke taken bij ziekte leraar	39	32	54	42	39	68	53
Pauzes maximaal 30 minuten	78	91	89	78	88	84	84
Toestemming nodig voor verlaten schoolterrein in pauzes of tussenuren	70	53	44	9	32	37	16
Centraal meldpunt voor leerlingen die uit de klas gestuurd worden	95	95	93	83	93	89	89
<b>Maatregelen tegen ouders</b>							
Meteen de ouders bellen	98	93	80	60	88	84	68
Nagaan of ouders het spijbelen gedogen	81	71	63	53	76	53	53
Op huisbezoek gaan	50	16	4	0	4	5	0
<b>Maatregelen tegen leerlingen</b>							
Gemiste stof laten inhalen	78	95	88	76	88	63	63
Nablijven of melden voor schooltijd	94	91	92	83	94	89	95
Spijbelen op rapport vermelden	45	26	11	6	40	21	26
Formele berisping door schoolleiding	67	55	68	60	63	58	58
Strafwerk	42	53	48	31	50	63	53
Verwijzing naar hulpverlening of opvangprojecten	43	66	45	42	60	68	63
<b>Inzetten leerplichtambtenaar</b>							
Spijbelen melden aan leerplichtambtenaar	95	91	85	73	92	89	89

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 5 Percentages scholen voor speciaal onderwijs die maatregelen treffen op het gebied van veiligheid**

	So	Cluster 4 so	Vso	Cluster 4 vso
<b>Registratie van incidenten</b>				
Registratie van alle incidenten	25	38	43	50
Gedeeltelijke registratie	43	38	42	44
Geen systematische registratie	32	24	15	6
<b>Algemene preventieve maatregelen</b>				
Pasjessysteem	0	0	0	0
Pestprotocol	21	17	31	31
Gedragscode personeel	45	70	57	63
Uitgewerkt veiligheidsbeleid	32	35	49	63
Draaiboek verschillende typen incidenten	25	30	33	44
Plein afsluiten voor en na schooltijden	54	44	37	25
Alle toegangen afsluiten behalve de hoofdingang	37	39	31	44
Aanschaf materialen als videobewaking, detectiepoortjes	5	4	6	13
Surveillance binnen en buiten school in pauzes, voor en na school	85	87	88	88
Jaarlijks veiligheid leerlingen systematisch nagaan	7	9	8	13
Jaarlijks veiligheid personeelsleden systematisch nagaan	26	30	27	25
<b>Preventieve maatregelen in het onderwijsleerproces</b>				
Met leerlingen schoolregels opstellen aan het begin van het jaar	43	48	47	63
Schoolregels zichtbaar in lokalen en gemeenschapsruimten	39	48	45	63
Lessen in sociale vaardigheden	83	83	84	88
Projecten over agressie en geweld	46	78	67	81
Voorlichting door adoptie- of wijkagent	17	30	57	75
Getrainde leerlingen als vertrouwenspersoon	1	0	2	0
<b>Curatieve maatregelen na incidenten</b>				
Gesprek mentoren met leerlingen die bij incidenten betrokken zijn	92	91	82	100
Ouders van leerlingen die bij incidenten betrokken zijn oproepen	54	61	51	69
Leerlingen die incidenten veroorzaken plan voor verbetering laten opstellen	27	39	22	31
Bijeenkomsten waar daders en slachtoffers onder begeleiding naar oplossingen zoeken	14	17	25	38
Nazorg voor slachtoffers, ook op de langere termijn	27	30	37	50
Schoolregels opnieuw doorspreken	61	61	57	69
Afspraken met de politie over informatie-uitwisseling als leerlingen met politie/justitie in aanraking komen	12	26	35	81
Ervaringen met andere scholen in de buurt uitwisselen over leerlingen die de veiligheid bedreigen	7	4	20	38
Afspraken met andere scholen uit het rec over aanpak leerlingen	5	4	18	38

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 6 Percentages scholen voor speciaal onderwijs met leerlingen in de basisschoolleeftijd die maatregelen treffen bij ongeoorloofd verzuim van leerlingen**

	So	Cluster 4 so
<b>Registratie en analyse</b>		
Registratie absentes per dagdeel	87	91
Jaarlijkse analyse van ontwikkelingen ongeoorloofd schoolverzuim	35	43
Ongeoorloofd schoolverzuim betrekken bij zelfevaluatie	20	30
<b>Maatregelen tegen ouders</b>		
Meteen de ouders bellen	70	70
Nagaan of ouders het verzuim veroorzaken	61	74
Nagaan of ouders het verzuim gedogen	43	65
Op huisbezoek gaan	42	30
<b>Maatregelen tegen leerlingen</b>		
Gemiste stof laten inhalen	16	39
Nablijven of melden voor schooltijd	11	26
Verzuim op rapport vermelden	8	13
Formele berisping geven	10	9
<b>Inzetten leerplichtambtenaar</b>		
Verzuim melden aan leerplichtambtenaar	68	74
Leerplichtambtenaar contact met ouders laten opnemen	50	70
Dreigen met leerplichtambtenaar en strafrechtelijke afhandeling	30	26
<b>Strengere maatregelen in de afgelopen vijf jaar</b>		
	27	22

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 7 Percentages scholen voor voortgezet speciaal onderwijs die maatregelen treffen bij spijbelen van leerlingen**

	Vso	Cluster 4 vso
<b>Registratie van spijbelen</b>		
Registratiesysteem aanwezig	93	100
Geautomatiseerd systeem aanwezig	32	71
Specifieke functionaris belast met controle absentes en spijbelen	76	86
Maandelijkse analyse bij welke leraren leerlingen spijbelen	17	29
Maandelijkse melding aan leraren van spijbelaars	22	43
Registratie van absentes per uur	37	36
<b>Algemene maatregelen</b>		
Beperkt aantal wisselingen van lokaal en gebouw	59	88
Spreiding huiswerk voor 'zware vakken'	22	38
Dagelijkse afwisseling 'lichte' en 'zware' vakken	49	88
'Lichte' vakken nooit als laatste lesuur van de dag geroosterd	2	0
Leerlingen tijdig inlichten over uitval eerste lesuur	18	25
Opvang in school bij ziekte leraar	65	75
Duidelijke taken bij ziekte leraar	37	50
Pauses maximaal 30 minuten	55	88
Toestemming nodig voor verlaten schoolterrein in pauzes of tussenuren	63	81
Centraal meldpunt voor leerlingen die uit de klas gestuurd worden	57	88
<b>Maatregelen tegen ouders</b>		
Meteen de ouders bellen	63	100
Nagaan of ouders het spijbelen gedogen	53	69
Op huisbezoek gaan	43	56
<b>Maatregelen tegen leerlingen</b>		
Gemiste stof laten inhalen	37	69
Nablijven of melden voor schooltijd	39	63
Spijbelen op rapport vermelden	20	38
Formele berisping door schoolleiding	45	69
Strafwerk	27	50
Verwijzing naar hulpverlening of opvangprojecten	35	63
<b>Inzetten leerplichtambtenaar</b>		
Spijbelen melden aan leerplichtambtenaar	69	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

# Hoofdstuk 4

## Sociale cohesie

Samenvatting *98*

4.1 Inleiding *99*

4.2 Onderwijs en sociale cohesie *101*

4.3 De stand van zaken in het basisonderwijs *104*

4.3.1 De gegevens *104*

4.3.2 Opvattingen van schoolleiders *104*

4.3.3 De praktijk in het basisonderwijs *105*

4.4 Eerste taxatie van cohesie-gerelateerd  
onderwijs *110*

# Samenvatting

school heeft taak

Schoolleiders zijn vrijwel zonder uitzondering van mening dat basisscholen de taak hebben bij te dragen aan de maatschappelijke en sociale vorming van jonge mensen. Vooral het leren van sociale vaardigheden en aandacht voor beleefdheid en omgangsregels scoren hoog, evenals de opvatting dat scholen zelf voorbeeld moeten zijn van de 'goede' samenleving; de beoogde maatschappelijke en persoonsvorming moet er dagelijks worden voorgeleefd. Ook aan andere invullingen van cohesie-gerelateerd onderwijs, zoals de overdracht van basiswaarden en de kennismaking met andere culturen, geloven en leefwijzen, hechten schoolleiders veel belang, met name waar het om de hogere groepen gaat. Deze invullingen van onderwijs dat op maatschappelijke en persoonsvorming is gericht, zijn ook terug te vinden in de aandacht die scholen daar aan geven.

sociale vaardigheden, beleefdheid en omgangsregels

In de praktijk wordt de meeste aandacht gegeven aan sociale vaardigheden, beleefdheid en omgangsregels. Ook ligt het accent op de school als voorbeeld en oefenplaats. Hoewel ook basiswaarden, kennis over de democratie en andere culturen in de praktijk relatief veel aandacht krijgen (met name in de hogere groepen), valt op dat die het meest achterblijven bij het belang dat schoolleiders daaraan zouden willen toekennen. In hoeverre dit betekent dat de aandacht voor deze aspecten van maatschappelijke ontwikkeling en persoonsontwikkeling in de onderwijspraktijk aan het toenemen is of dat het een mogelijk tijdelijk toegenomen probleemgevoeligheid betreft, zal op termijn duidelijk worden. Het ontbreken van vergelijkingsmateriaal en de schok van een door religieus extremisme ingegeven moord, kort voor de gegevensverzameling gepleegd, maakt verdere interpretatie van deze verschillen lastig.

vak- en vormingsgebieden

Verschillende aspecten van cohesie-gerelateerd onderwijs krijgen vooral vorm in vak- en vormingsgebieden. Dat is met name het geval bij de aandacht voor andere culturen, kennis over de democratie en godsdienst of levensbeschouwing. Andere vormen krijgen vooral een vakoverstijgende invulling, zoals het leren van beleefdheid en omgangsregels, en benaderingen waarin het accent ligt bij de voorbeeld- en oefenfunctie van de school. Voor sociale vaardigheden en basiswaarden komen zowel vakgebonden als vakoverstijgende invullingen relatief vaak voor.

lesmateriaal

Voor maatschappelijke en persoonsvorming gebruiken relatief veel scholen lesmaterialen. Zo hanteren tenminste twee van de drie scholen bestaand lesmateriaal bij het onderwijs in sociale vaardigheden, de overdracht van kennis over andere culturen, kennis van de democratie en bij het vak godsdienstige of levensbeschouwelijke vorming. Vaak gaat het dan om reguliere, door educatieve uitgeverij ontwikkelde onderwijsleermaterialen voor wereldoriëntatie, geschiedenis en aardrijkskunde, en

om methoden die specifiek op de sociale en emotionele ontwikkeling zijn gericht. Niet alle scholen maken van een methode gebruik. Vooral voor omgangsregels, basiswaarden en de benadering van de school als oefenplaats gebruiken veel scholen geen lesmateriaal. Wanneer scholen doelen formuleren, gaat het doorgaans om globaal gekozen doelen voor de hele groep. Relatief veel scholen formuleren geen specifieke doelen.

Zijn scholen, ten slotte, van mening dat ze voldoende in staat zijn invulling te geven aan de verschillende vormen van cohesie-gerelateerd onderwijs? Dat verschilt: een derde signaleert geen belemmeringen, terwijl eveneens een derde aangeeft bij relatief veel vormen van maatschappelijke en persoonsvorming belemmeringen te ervaren. Daarbij wordt dan onder meer gewezen op gebrek aan tijd, op diversiteit in de opvattingen binnen de school en op verschillen tussen de situatie thuis en op school.

belemmeringen

## 4.1 Inleiding

Dat leerlingen op school meer leren dan taal en rekenen is niet nieuw. Niettemin is de laatste jaren een breed gedragen, hernieuwde belangstelling ontstaan voor de 'andere' opbrengsten van onderwijs. Die aandacht is onder meer te begrijpen tegen de achtergrond van het sterke accent dat in de afgelopen decennia op de cognitieve ontwikkeling van leerlingen is komen te liggen. Er heerst het besef dat een evenwichtige benadering geboden is, waarin naast de verstandelijke ontwikkeling ook de sociale, emotionele en morele vorming van leerlingen – persoonsvorming in brede zin – belangrijk is. Hoewel dergelijke 'sociale' opbrengsten ook in de achterliggende decennia een belangrijk resultaat waren, zijn ze de afgelopen jaren vanuit een andere optiek weer volop in de belangstelling komen te staan. Daarnaast speelt ook de toenemende bezorgdheid over verzuim en geweld en over de erosie van maatschappelijke samenhang een rol. Velen leggen de nadruk op het belang van gemeenschappelijke waarden. Een en ander leidt tot nieuwe belangstelling voor de vraag wat het onderwijs kan bijdragen aan de cohesie binnen een samenleving en wat de 'maatschappelijke' opbrengsten van de school zijn.

sociale en  
maatschappelijke  
opbrengsten

Hoewel in het recente debat over extremisme en de falende integratie van minderheden in de samenleving deze 'andere' taken van de school benadrukt worden, gaat de hernieuwde oriëntatie op de persoonsvormende en maatschappelijke rol van onderwijs terug op langer lopende ontwikkelingen. Het door de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Ritzen in het leven geroepen platform voor de 'Pedagogische opdracht van het onderwijs' is daar een voorbeeld van, evenals verschillende publicaties van invloedrijke adviesorganen zoals de Onderwijsraad, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Het pleidooi voor bezinning op de rol die de school bij deze opgaven kan spelen, loopt als een rode draad door de verschillende aanzetten.

pedagogische opdracht

variatie

Voorstellen op dit terrein leggen overigens uiteenlopende accenten. Zo wordt gepleit voor burgerschap of democratie-educatie, uiteraard gerelateerd aan de Nederlandse samenleving, maar eveneens met aandacht voor burgerschap en democratie in Europa. Ook wordt gewezen op het belang van overdracht van normen en waarden. Sommigen willen de school een rol geven in een hernieuwd beschavingsoffensief. Anderen vragen aandacht voor de condities waaronder op sociale en maatschappelijke vorming gericht onderwijs kan gedijen: pedagogische autonomie, een kleinschalige sociale omgeving waarin mensen gekend worden etc.

kennis over effectiviteit  
schaars

De aandacht die scholen aan deze onderwerpen geven dateert niet van gisteren, zoals een veelheid aan benaderingen, projecten en lespakketten laat zien. Net als de voorstellen voor versterking van de sociale en maatschappelijke vorming divers zijn, laten ook de activiteiten die scholen in de praktijk uitvoeren veel variatie zien; bovendien verschillen aanleiding en omstandigheden. Daarbij spelen de (uiteenlopende) ideeën over de manier waarop en mate waarin de opvoedende en vormende taak van de school ingevuld zou moeten worden een rol. Maar ook de situatie waarin de school zich bevindt, zoals de diversiteit van de leerlingensamenstelling of het voorkomen van incidenten en onveiligheid. Een belangrijk gegeven is ook dat de kennis over de effectiviteit van veel benaderingen voorlopig schaars is, zodat de aanknopingspunten voor evidence-based invullingen nog beperkt zijn.

burgerschapsvorming en  
sociale integratie

In deze ontwikkeling past ook het voornemen van het kabinet om de aandacht voor de sociale en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs een wettelijke basis te geven. Gemotiveerd vanuit de taak van de overheid vast te leggen wat de samenleving van het onderwijs mag verwachten, stelt het kabinet voor om een expliciete formulering van de opdracht tot burgerschapsvorming en sociale integratie in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, en de Wet op het voortgezet onderwijs op te nemen. Het wetsvoorstel betreft een algemene opdracht, die uitdrukt dat het onderwijs zich mede richt op genoemde onderwerpen. De wijze waarop aan die opdracht wordt vormgegeven, is aan het onderwijs; scholen dienen de door hen gekozen invulling, zo wordt voorgesteld, in schoolplan en schoolgids te verantwoorden.

verantwoord handelende  
burgers

Hoewel dit Onderwijsverslag niet beoogt te analyseren hoe de opdracht aan scholen bij te dragen aan maatschappelijke en persoonsvorming tot stand is gekomen, kan de inspectie de stand van zaken rond de sociale en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs wel op enkele punten typeren. Bij de hernieuwde belangstelling van onderwijs en samenleving voor de vormende en opvoedende taken van de school, en in het licht van de voorgenomen wettelijke verankering van de opdracht rond burgerschap en integratie vallen twee zaken op. In de afgelopen periode is men voor het onderwijs weer meer nadruk gaan leggen op de taak om aandacht te besteden aan de persoonlijkheidsontwikkeling van jongeren en hen voor te bereiden op deelname aan de samenleving als verantwoord handelende burgers. Aan de andere kant laat die toegenomen aandacht vooralsnog veel variatie zien: zowel de opvattingen over de uitwerking van deze functies van het onderwijs variëren als de invulling die scholen daar in de praktijk aan geven. De komende jaren zal de



inspectie de ontwikkelingen die zich op dit terrein voordoen, alsmede de inspanningen van scholen en de resultaten daarvan, in kaart brengen.

De rapportage hieronder biedt een eerste beschrijving van de opvoedende en vormende taak van de school inzake sociale cohesie. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van een verkennend onderzoek naar de stand van zaken in het basisonderwijs. Aan de orde komen opvattingen van schoolleiders over de taken en mogelijkheden van de school. Ook wordt geïnventariseerd hoe scholen invulling geven aan de sociale en maatschappelijke ontwikkeling van leerlingen.

verkennend onderzoek in  
het basisonderwijs

## 4.2 Onderwijs en sociale cohesie

### Cohesie en integratie

Sociale cohesie verwijst naar de samenhang in een samenleving. Naarmate mensen meer in de samenleving zijn geïntegreerd en naarmate dat voor meer mensen en groepen geldt, is de cohesie sterker. Met het begrip integratie wordt bedoeld op betrokkenheid van mensen bij en hun deelname aan de samenleving. 'Cohesie' verwijst naar het resultaat, de toestand van de samenleving, onder meer als 'uitkomst' van de mate waarin van geslaagde integratie sprake is. Met beide omschrijvingen is ook de bijdrage gegeven die onderwijs aan sociale cohesie kan leveren: scholen kunnen cohesie bevorderen door de kennis, vaardigheden en houdingen te bevorderen die de integratie van jonge mensen ten goede komen.

### School en integratie

Integratie is van allerlei factoren afhankelijk. Sommige daarvan hebben, al dan niet in kerndoelen verankerd, met onderwijs te maken, andere niet. Ook de aan onderwijs gerelateerde factoren worden vaak niet alleen door de school beïnvloed, maar hangen ook af van allerlei buitenschoolse factoren: gezin, vriendenkring, jeugdcultuur, media enzovoort. De 'unieke' bijdrage van de school laat zich dan ook niet gemakkelijk isoleren. Evenmin is het eenvoudig uit te maken wat een goed moment is om integratie te meten. Welk gewicht moeten we toekennen aan wat leerlingen zeggen, denken of kunnen als ze op de basisschool zitten in verband met hun integratie later in het leven? Zijn ook hun opvattingen en gedrag later in het leven van belang, bijvoorbeeld als deze wat vastere vormen aannemen (bij het betreden van de arbeidsmarkt, relatievorming enzovoort)? Het effect van onderwijs op integratie, of de mate waarin scholen met succes bijdragen aan de integratie van leerlingen in de samenleving, is voornamelijk niet goed vast te stellen.

effecten moeilijk te meten

Gegeven de nog bescheiden kennis op dit terrein begint de inspectie haar inventarisatie daarom bij de inspanningen die scholen verrichten ter bevordering van integratie. In eerste instantie gaan we af op de mate waarin en de wijze waarop scholen daar in hun aanbod aandacht aan geven. De leidende vraag voor de inspectie is vooreerst niet of leerlingen daadwerkelijk integreren - hoe belangrijk dit ook is. Wij richten ons op de vraag of scholen zorgen voor condities waaronder leerlingen met succes de competenties kunnen verwerven die voor integratie relevant zijn.

inspanningen en aanbod

uitgangspunt inspectie	<p>Aan dit uitgangspunt liggen de volgende overwegingen ten grondslag. De eerste is dat het onderwijs niet de enige partij is die aangesproken kan worden op de integratie van kinderen en jongeren. Wetenschappelijk onderzoek naar de vraag hoe de bijdragen van de verschillende partijen onderscheiden kunnen worden en de school op haar aandeel beoordeeld moet worden, is nog beperkt. De tweede overweging is dat ook een maatstaf voor zo'n beoordeling ontbreekt. Daarvoor is immers inzicht nodig in wat in redelijkheid van een school gevraagd mag worden en dat is op dit punt nog beperkt. Wat de samenleving wél van scholen verwachten mag, is dat ze het onderwijs zo inrichten, dat jonge mensen worden voorbereid op deelname aan de Nederlandse samenleving. En dat ze erop gericht zijn leerlingen toe te rusten met competenties die maatschappelijke integratie bevorderen. Ook kerndoelen voor gezond en redzaam gedrag of leergebiedoverstijgende doelen brengen dat tot uitdrukking.</p>
maatschappelijke en persoonsvorming	<p><b>Vormen van cohesie-gerelateerd onderwijs</b></p> <p>De bijdrage van scholen aan de voorbereiding op succesvolle integratie in de samenleving omvat de overdracht van kennis, vaardigheden en houdingen. Zowel 'kunnen' als 'willen' zijn immers belangrijke componenten van de toerusting voor een levensloop die vanuit individueel perspectief succesvol is en een positieve bijdrage levert aan de samenleving. We zullen het onderwijs in de overdracht van deze competenties voor het gemak aanduiden als maatschappelijke en persoonsvorming, al moet niet uit het oog verloren worden dat dit terrein zich niet tot deze onderwijsdoelen beperkt (zie ook paragraaf 4.4). Ook vallen maatschappelijke en persoonsvormende doelen niet zonder meer samen. In het licht van dit hoofdstuk zijn ze echter nauw gerelateerd: de manier waarop een individu zich tot de sociale omgeving verhoudt is immers ook een belangrijk element van de persoonsontwikkeling.</p>
verschillende categorieën	<p>De invulling die scholen aan sociale en maatschappelijke vorming geven, neemt in het basisonderwijs allerlei vormen aan. Wij onderscheiden in de opvoedende en vormende taak van de school in deze verkenning voorlopig zeven categorieën.</p>
sociale vaardigheden	<p>(1) Met sociale vaardigheden wordt bedoeld 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.</p>
gedrags- en omgangsregels	<p>(2) Verwant hieraan is het leren van (vaak informele) gedrags- en omgangsregels die het sociale verkeer ordenen. Het gaat hier om de gewoontes 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.</p>
basiswaarden	<p>(3) 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 moeten weten en het belang ervan inzien. Universele waarden of de beginselen van een democratische samenleving, zoals vrijheid van</p>

meningsuiting, gelijkwaardigheid, verdraagzaamheid en dergelijke, nemen daarbij een centrale plaats in.

(4) Als een wat specifiekere vorm wordt bovendien het overdragen van kennis over de democratie onderscheiden. Het gaat hier niet alleen om kennis van 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. Tevens is bij deze categorie van belang: kennis van instellingen en culturen binnen het bredere democratische kader van de Europese Unie.

kennis over de democratie

(5) De invulling van op cohesie en integratie gericht onderwijs kan zich ook richten op kennismaking met de verschillende culturen, geloven en leefwijzen in de Nederlandse samenleving, de gewoonten en praktijken bij andere volken, wereldgodsdiensten en dergelijke.

kennismaking met  
culturen

De beide laatste categorieën (6-7) hebben betrekking op de context waarin scholen de sociale en maatschappelijke vorming invullen.

(6) De eerste verwijst naar vormen van maatschappelijke en persoonsvorming die zijn ingevuld vanuit of als onderdeel van 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.

godsdienst en  
levensbeschouwing

(7) Een andere benadering waarin een bredere, met de schoolcontext verbonden aanpak centraal staat, betreft uitwerkingen waarin de school als oefenplaats wordt gezien. Hier staat de gedachte centraal dat de school zelf een miniatuur vormt van de 'goede' samenleving. Belangrijke uitgangspunten zijn dat de school de omgang met leerlingen invult vanuit de doelen die bij de sociale en maatschappelijke vorming centraal staan, door leerlingen daar mee te laten oefenen en deze in de dagelijkse omgang met leerlingen in de praktijk te brengen. Voorbeelden zijn het samen met de leerlingen opstellen van regels, hun een rol geven bij het signaleren van knelpunten en het bedenken van oplossingen, leerlingen zelf conflicten laten oplossen, samen toezien op het naleven van regels.

school als oefenplaats

In hun onderwijs zullen scholen veelal aan meerdere categorieën aandacht besteden. Ook in de onderwijspraktijk zal het regelmatig voorkomen dat meerdere doelen tegelijk worden nagestreefd. Maar met bovengenoemde indeling ontstaat een goed inzicht in de accenten die scholen zetten en de verschillen die er tussen scholen kunnen bestaan. In de volgende paragrafen worden deze categorieën dan ook gehanteerd voor de weergave van de opvattingen van basisscholen over hun vormende en opvoedende taak en de invulling die ze daar in de praktijk aan geven.

verschillende doelen  
tegelijk

## 4.3 De stand van zaken in het basisonderwijs

### 4.3.1 De gegevens

#### basisscholen

De beschrijving in dit hoofdstuk is gebaseerd op een representatieve steekproef onder 353 basisscholen. De door schoolleiders verstrekte gegevens werden in de maanden november en december 2004 met een schriftelijke vragenlijst verzameld. In hoeverre de maatschappelijke onrust over intolerantie en integratie die volgde op een door religieus extremisme ingegeven moord, de antwoorden heeft beïnvloed, is niet vast te stellen. Niet onaannemelijk is dat scholen zich onder invloed van de publieke discussie nog eens nadrukkelijk met de vraag naar de maatschappelijke betekenis van onderwijs geconfronteerd zagen. Als de urgentie tot onderwijs gericht op cohesie en integratie toen sterker was, is dat terug te vinden in deze beschrijving van de stand van zaken. Vergelijking met de situatie op een later tijdstip kan duidelijk maken of van een tijdelijk versterkt probleembewustzijn sprake is geweest.

### 4.3.2 Opvattingen van schoolleiders

#### taak van de basisschool

Schoolleiders in het basisonderwijs zijn in groten getale van mening dat scholen een taak hebben bij de sociale en maatschappelijke vorming van leerlingen. Zo antwoorden meer dan negen op de tien bevestigend op de vraag of de verschillende vormen waarin scholen aandacht aan maatschappelijke en persoonsvorming kunnen geven, taken van een basisschool zijn (zie tabel 4.3.2a). Bovendien geven de schoolleiders aan, deze taken in relatie tot de rest van het curriculum ook belangrijk te vinden. De tabel laat, apart voor de onderbouw (B) en bovenbouw (C), het cijfer zien dat de schoolleiders toekennen aan het belang van de verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming.

#### sociale vaardigheden en oefenplaats

Het leren van beleefdheid en omgangsregels, sociale vaardigheden en de opvatting dat de school een oefenplaats is om het gewenste gedrag voor te leven en te oefenen, scoren daarbij het hoogst. De scores van de andere vormen van maatschappelijke en persoonsvorming blijven daarbij wat achter. Dat is vooral het geval in de onderbouw, waar de gemiddelde ontwikkeling van de betreffende leeftijdsgroepen minder gevorderd is; voor de hogere groepen zijn de verschillen minder groot.

Gevraagd naar de reden waarom deze taken van belang zijn, wijzen veel schoolleiders op de vormende en opvoedende taak van het onderwijs en de taak van scholen bij te dragen aan de maatschappelijke vorming van jonge mensen. Ook de functie van de school als sociale gemeenschap en ruimte om te leren samenleven worden vaak als motief genoemd, evenals de multiculturele samenleving waarin kinderen opgroeien.

**Tabel 4.3.2a** Meningen schoolleiders over belang van verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming (N=353)

	A. Ja, behoort tot taak van de basisschool (% eens)	B. Toegekend belang voor onderbouw (gemiddelde op schaal 1-10)	C. Toegekend belang voor bovenbouw (gemiddelde op schaal 1-10)
Sociale vaardigheden	98 (2)	8,7	8,6
Beleefdheid en omgangsregels	93 (7)	8,3	8,4
Andere culturen	99 (1)	6,0	8,0
Basiswaarden	95 (5)	7,1	8,3
Godsdienst/levensbeschouwing	92 (8)	6,4	7,8
Kennis van democratie	97 (3)	4,4	7,9
School is een oefenplaats	97 (3)	8,5	8,8

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Noot: cijfers tussen () betreft totaal van onbekende en 'nee' antwoorden (%)

### 4.3.3 De praktijk in het basisonderwijs

#### Aandacht

De mening van de schoolleider hoeft niet samen te vallen met de feitelijke situatie op school. Tabel 4.3.3a (A en B) geeft weer welke aandacht scholen in de praktijk aan de verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming schenken. Wanneer de scores worden afgezet tegen de gewenste aandacht zoals samengevat in tabel 4.3.2a, blijven ze daar in alle gevallen bij achter (zie de verschilcores in tabel 4.3.3a, C en D). In de praktijk krijgt op cohesie en integratie gericht onderwijs dus minder aandacht dan de schoolleider wenselijk vindt, zo lijkt daaruit afgeleid te kunnen worden. Bij de interpretatie van dit verschil zij echter nogmaals verwezen naar het moment waarop deze gegevens zijn verzameld: de maatschappelijke onrust rond integratie en intolerantie was de laatste maanden van 2004 groot. Met name bij aandacht voor andere culturen doen zich, zowel in onderbouw als bovenbouw, relatief grote discrepanties voor. Evenzo ligt de aandacht voor basiswaarden en het overdragen van kennis over de democratie (beide eveneens in onderbouw en bovenbouw) rond een punt lager dan het belang dat de schoolleiders er aan zouden willen toekennen. Klaarblijkelijk vinden ze dat deze vormen meer nadruk zouden kunnen krijgen dan in de praktijk gemiddeld het geval is. Wanneer we de aandacht die de school in de praktijk aan de verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming geeft, nader beschouwen, komen opnieuw sociale vaardigheden, omgangsregels, en de school als plaats waar het wenselijke gedrag wordt voorgeleefd, als voornaamste invullingen naar voren. Ook nu geldt dat voor zowel de lagere als hogere groepen (tabel 4.3.3a, A en B). Aan andere vormen, zoals aandacht voor andere culturen of kennis over de democratie, wordt relatief gezien minder aandacht besteed.

aandacht in de praktijk

## etnische diversiteit

Voor enkele vormen van maatschappelijke en persoonsvorming blijkt de aandacht die scholen daar in hun onderwijs aan geven, te variëren met de etnische diversiteit binnen de school. Zo geven scholen waarvan de helft of meer van de leerlingen uit etnische minderheidsgroepen afkomstig is (gemeten als het percentage 1,9-leerlingen) in vergelijking met andere scholen in de onderbouw significant meer (circa één punt) aandacht aan de behandeling van basiswaarden. In de bovenbouw is dat het geval voor sociale vaardigheden, het leren van omgangsregels en de aandacht voor andere culturen.

## onderbouw en bovenbouw

Tabel 4.3.3b laat zien dat er vrijwel geen scholen zijn waar de verschillende vormen van maatschappelijke vorming niet of niet noemenswaardig aan de orde komen. Op plaatsen waar aandacht voor kennis van de democratie, godsdienst en levensbeschouwing of andere culturen in de onderbouw gering is, zal dat te maken hebben met de ontwikkelingsfase waarin de kinderen zitten. In de hogere groepen is daar veel minder sprake van.

### Belemmeringen

Is het verschil in aandacht tussen de verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming toe te schrijven aan belemmeringen die zich in de onderwijspraktijk voordoen? Gerekend naar het totaal van alle door de scholen gesignaleerde problemen geeft een op de drie scholen aan, dergelijke belemmeringen niet te ondervinden. Een groep van vergelijkbare omvang signaleert daarentegen voor juist relatief veel vormen belemmeringen (bij vier of meer van de onderscheiden categorieën). De andere scholen bevinden zich daar ergens tussen in. Met een uitsplitsing van de belemmeringen naar categorie geeft grafiek 4.3.3c nog wat meer reliëf aan het oordeel dat scholen over de realiseerbaarheid van op cohesie en integratie gericht onderwijs geven. Afhankelijk van de categorie blijkt een kwart tot ruim 40 procent van de scholen belemmeringen te ervaren bij de uitvoering van taken op dit punt.

**Tabel 4.3.3a Aandacht voor verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming in praktijk (N=353)**

	A. Aandacht in praktijk voor onderbouw (gemiddelde op schaal 1-10)	B. Aandacht in praktijk voor bovenbouw (gemiddelde op schaal 1-10)	C. Verschil tussen toegekend belang en aandacht in praktijk in onderbouw	D. Verschil tussen toegekend belang en aandacht in praktijk in bovenbouw
Sociale vaardigheden	8,0	7,9	- 0,6	- 0,7
Omgangsregels	7,8	7,8	- 0,5	- 0,6
Andere culturen	4,8	6,9	- 1,1	- 1,1
Basiswaarden	6,2	7,4	- 0,9	- 0,9
Godsdienst/levensbeschouwing	5,8	7,1	- 0,6	- 0,7
Kennis van democratie	3,6	6,9	- 0,8	- 1,0
School is een oefenplaats	7,9	8,0	- 0,6	- 0,7

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 4.3.3b Aantal basisscholen dat geen noemenswaardige aandacht geeft aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming (N=353)**

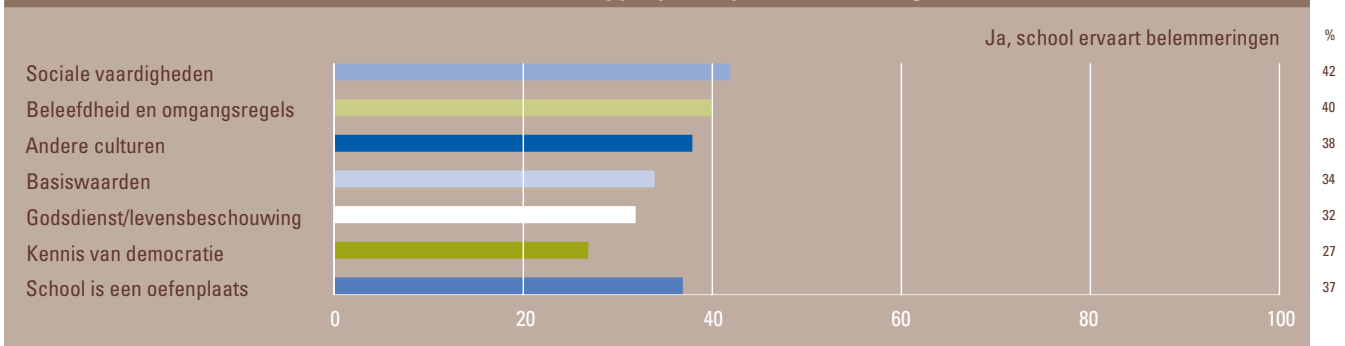
	Onderbouw (%)	Bovenbouw (%)
Sociale vaardigheden	0	0
Beleefdheid en omgangsregels	0	0
Andere culturen	6	1
Basiswaarden	4	0
Godsdienst/levensbeschouwing	9	2
Kennis van democratie	24	0
School is een oefenplaats	1	0

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Vaak noemen scholen als oorzaken: gebrek aan tijd (onder meer voor het leren van sociale vaardigheden en de school als plaats om te oefenen), verschil in opvattingen binnen de school (onder meer bij basiswaarden), of onvoldoende aansluiting tussen de opvattingen thuis en op school (onder meer bij sociale vaardigheden en de school als oefenplaats). Als belemmering voor het kennismaken met andere culturen wijst een derde van de betreffende scholen op de geringe diversiteit van de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Het meest vaak doen zich problemen voor bij het aanleren van sociale vaardigheden en omgangsregels. Bij het overdragen van kennis over de democratie ervaren scholen daarentegen het minst vaak problemen.

oorzaken

**Grafiek 4.3.3c Aantal basisscholen dat belemmeringen ondervindt bij mogelijkheid om aandacht te geven aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming (N=353)**



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### Manier

De aandacht die scholen aan maatschappelijke en persoonsvorming geven, krijgt op verschillende plaatsen vorm, tabel 4.3.3d laat dat zien. Enkele vormen komen vooral in vakken aan bod (tabel 4.3.3d, A); op twee van de drie basisscholen is dat

vakken

het geval. Het betreft aandacht voor andere culturen, het overdragen van kennis over de democratie en de overdracht van godsdienstige waarden of kennis. Bij dit laatste gaat het om godsdienst, catechese of bijbelonderwijs en levensbeschouwing, bij kennis over andere culturen en democratie om vakken uit het leergebied oriëntatie op mens en wereld, zoals aardrijkskunde en geschiedenis, of wereldoriëntatie. Op relatief veel scholen wordt ook bij het vak godsdienst of levensbeschouwing aandacht aan andere culturen, geloven en leefwijzen gegeven.

#### pedagogisch klimaat

Scholen die het accent op gedrags- en omgangsregels leggen of een oefenplaats voor de 'goede' samenleving willen zijn, kiezen daarentegen vaak voor een niet-vakgebonden aanpak (tabel 4.3.3d, B). Ze streven een pedagogisch klimaat na dat zich kenmerkt door voorbeeldgedrag van leraren en aandacht voor de dagelijkse onderlinge omgang. Daartoe worden ook wel lespakketten en methoden gebruikt, of gerichte werkvormen, zoals kringgesprekken of gesprekken naar aanleiding van actuele gebeurtenissen. Verder wijzen scholen op (eenmalige) projecten, schoolregels en de manier waarop elke dag wordt samengeleefd.

Ten slotte laten de kolommen A en B uit tabel 4.3.3d zien dat bij 'leren van sociale vaardigheden' en 'overdracht van basiswaarden' veel minder sprake is van oververtegenwoordiging van één van beide benaderingen. Zo is de groep scholen die basiswaarden op een niet-vakgebonden manier behandelt relatief omvangrijk. Daarbij maken scholen gebruik van onder meer kringgesprekken of verwijzen ze naar de alledaagse onderlinge omgang. Ook voor het leren van sociale vaardigheden zijn dat relatief vaak gevolgde werkwijzen. Maar er is ook een substantiële groep scholen die wel voor een vakspecifieke aanpak kiest. Basiswaarden komen in dat geval aan de orde bij vakken zoals geschiedenis, wereldoriëntatie, godsdienst, en sociale of emotionele vorming, terwijl sociale vaardigheden aandacht krijgen als onderdeel van sociale of emotionele vorming en godsdienst.

**Tabel 4.3.3d Meest voorkomende manier waarop scholen aandacht geven aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming (N=353)**

	A. Overwegend via specifiek vak (% ja)	B. Overwegend niet vakgebonden (% ja)	C. Beide (% ja)	Onbekend / niet van toepassing (%)
Sociale vaardigheden	29	46	21	4
Beleefdheid en omgangsregels	14	68	7	11
Andere culturen	68	12	13	7
Basiswaarden	34	44	12	11
Godsdienst/levensbeschouwing	64	11	11	14
Kennis van democratie	72	7	14	7
School is een oefenplaats	8	66	5	21

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)



### Materialen

Veel scholen gebruiken ook lesmateriaal voor maatschappelijke en persoonlijke ontwikkeling (zie tabel 4.3.3e), maar tussen de 20 en 40 procent (afhankelijk van de vorm waarin het onderwerp aan de orde komt) ziet daar vanaf. Op scholen die de voorbeeld- en oefenfunctie centraal stellen werkt de helft zonder lesmateriaal. Ongeveer 10 procent van de scholen heeft zelf materiaal ontwikkeld. Meestal wordt echter gebruikgemaakt van bestaand onderwijsleermateriaal, door educatieve uitgeverij ontwikkeld. De helft van de scholen doet dat bij de onderwerpen: sociale vaardigheden, andere culturen, godsdienst en kennis van de democratie. Verdere uitsplitsing naar de onderscheiden vormen waarin maatschappelijke en persoonsontwikkeling aan de orde komen, laat zien dat de methoden verschillen wat betreft de leer- en ontwikkelingsdoelen waarvoor de scholen het materiaal inzetten. Sommige onderwijsleermaterialen worden vooral gebruikt voor de overdracht van sociale vaardigheden en het leren van gedrags- en omgangsregels. Het gaat dan om methoden ter bevordering van de sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen: het opbouwen van een positief zelfbeeld en het verwerven van zelfvertrouwen, het omgaan met eigen gevoelens en die van anderen, inzicht in het eigen doen en laten in relatie tot dat van anderen, de ontwikkeling van sociale vaardigheden, het bevorderen van moreel besef en aandacht voor het oplossen van problemen in relatie tot ruzies.

methoden verschillen

Als het gaat om aandacht voor andere culturen, basiswaarden en kennis van de democratie maken scholen vooral gebruik van reguliere onderwijsleermaterialen voor wereldoriëntatie, geschiedenis en aardrijkskunde. Deze zijn onder meer gericht op de kerndoelen samenleving, bijvoorbeeld over wat de school leerlingen moet bijbrengen met betrekking tot groepen, en geestelijke stromingen in de samenleving of hoofdzaken van staatsinrichting en de rol van de burger daarin. Ook reguliere methoden voor levensbeschouwing of godsdienstonderwijs worden relatief vaak genoemd. Het betreft dan methoden die in meerdere of mindere mate gericht zijn op de levensbeschouwelijke ontwikkeling van kinderen waarbij de huidige multiculturele en –religieuze samenleving als context fungeert.

kerndoelen samenleving

### Leerdoelen

We sluiten deze oriëntatie af met een verkenning van de specifieke doelen die scholen zich bij maatschappelijke en sociale vorming stellen. Uit tabel 4.3.3f is af te lezen dat hiervan slechts op weinig scholen sprake is, en dan doorgaans op groepsniveau. Circa een kwart tot een derde van de scholen hanteert geen doelen. De grootste groep werkt weliswaar met doelen, maar formuleert die globaal en voor de hele groep. Overigens zijn de relevante kerndoelen (voor bijvoorbeeld gezond en redzaam gedrag en de leergebiedoverstijgende kerndoelen) in alle gevallen formeel aan de orde.

**Tabel 4.3.3e Gebruik van apart lesmateriaal voor aandacht aan verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming (N=353)**

	A. Nee, geen materiaal (% nee)	B. Ja, zelf ontwikkeld (% ja)	C. Ja, bestaand materiaal (% ja)	Anders / onbekend / niet van toepassing (%)
Sociale vaardigheden	26	12	59	3
Beleefdheid en omgangsregels	48	12	33	7
Andere culturen	16	6	65	13
Basiswaarden	44	7	43	6
Godsdienst/levensbeschouwing	16	10	64	10
Kennis van democratie	19	5	71	5
School is een oefenplaats	54	11	19	16

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 4.3.3f Stellen van leerdoelen voor verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming in praktijk (N=353)**

	A. Geen doelen (%)	B. Globale doelen (%)	C. Specifieke doelen (%)	Anders / onbekend / niet van toepassing (%)
Sociale vaardigheden	21	50	18	11
Beleefdheid en omgangsregels	31	46	13	10
Andere culturen	28	46	18	8
Basiswaarden	36	44	13	8
Godsdienst/levensbeschouwing	26	46	20	9
Kennis van democratie	29	41	21	9
School is een oefenplaats	41	39	9	10

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

#### 4.4 Eerste taxatie van cohesie-gerelateerd onderwijs

Wanneer we bovenstaande gegevens globaal typeren, ontstaat het volgende beeld. Scholen vinden op maatschappelijke en persoonsvorming gericht onderwijs van belang en besteden daar in de lessen aandacht aan. In de bovenbouw komen de uiteenlopende invullingen vrijwel zonder uitzondering op alle scholen in meer of mindere mate aan de orde. In de lagere groepen is dat voor sommige vormen, zoals aandacht voor kennis van de democratie, niet op alle scholen het geval. Vooral de op sociale vorming gerichte invullingen, zoals het leren van sociale vaardigheden en beleefdheid en omgangsregels, scoren hoog. Overdracht van basiswaarden, kennis van de democratie en andere culturen, stromingen en leefwijzen komt op de tweede plaats.

De aandacht die de verschillende invullingen van maatschappelijke en persoonsvorming in de praktijk krijgen, blijft doorgaans wat achter bij het belang dat schoolleiders daar aan hechten. Onder meer bij aandacht voor andere culturen, basiswaarden en kennis over de democratie doet zich zo'n discrepantie tussen wens en werkelijkheid voor. Voor zover dat te maken heeft met de belemmeringen die scholen ervaren, wijzen scholen op gebrek aan tijd, diversiteit in opvattingen binnen de school of tussen thuis en school, en de (geringe) diversiteit van de leerlingenpopulatie. De aandacht voor de verschillende vormen van maatschappelijke en persoonsvorming wordt zowel binnen vakken als cross-curriculair ingevuld. Scholen gebruiken daarbij doorgaans bestaand lesmateriaal, hoewel een relatief grote groep aangeeft geen materiaal te gebruiken.

praktijk

Daarmee is een eerste beeld geschetst van de invulling die scholen geven aan het aanbod dat kan bijdragen aan de kennis, vaardigheden en houdingen die integratie en cohesie bevorderen. Gelegd naast de door het kabinet voorgenomen uitbreiding van de sectorwetten met een algemene opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie (zie paragraaf 4.1), leidt dat tot de voorlopige impressie dat basisscholen reeds de nodige activiteiten verrichten die invulling geven aan die taak. Hoewel het toezicht op cohesiebevorderende aspecten van onderwijs niet nieuw is en onder meer reeds voortvloeit uit de kerndoelen, zullen de inspanningen van scholen in de komende periode meer nadrukkelijk aandacht krijgen. Ook de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de sectorwetten primair onderwijs, expertisecentra en voortgezet onderwijs wijst in die richting, waar het gaat over het toezicht. De vraag is dan: hoe vullen scholen de opdracht tot bevordering van actief burgerschap en sociale integratie in?

wetsvoorstel

Het is van belang op termijn ook andere aspecten te betrekken bij het in dit hoofdstuk gepresenteerde, verkennende beeld. Zo spreekt de Memorie van Toelichting bij de voorgenomen wetswijziging onder meer over schoolburgerschap, maatschappelijk burgerschap en staatsburgerschap, en zijn zowel de schoolgemeenschap, de lokale gemeenschap, de samenleving en Europees burgerschap in het vizier. Dat wordt ook duidelijk wanneer we nog eens teruggaan naar de bijdrage die onderwijs kan leveren aan integratie en cohesie, waarover in paragraaf 4.2 enkele inleidende opmerkingen werden gemaakt.

burgerschap

Mensen zijn op verschillende manieren met hun sociale omgeving verbonden, dichtbij en veraf. Ze maken deel uit van een gezin, hebben vrienden, wonen in een buurt, hebben een baan, zijn lid van een vereniging, inwoner van een land enzovoort. Sociale cohesie en integratie omvatten al deze dimensies. Er zijn, om zo te zeggen, verschillende 'soorten cement' die tot sociale samenhang leiden. De bijdrage die scholen aan de bevordering van integratie en cohesie kunnen leveren, heeft op al die dimensies betrekking. Een handzame indeling daarvan is die in sociaal-economische integratie, sociale participatie en cultureel-normatieve integratie, als de voornaamste domeinen waarop de binding van mensen aan grotere sociale verbanden vorm krijgt.

cement

kwificatie, selectie en allocatie

Bij sociaal-economische integratie gaat het om kwalificatie, selectie en allocatie door het onderwijs. Daarbij speelt onder meer de verdeling van onderwijskansen over leerlingen uit verschillende maatschappelijke groepen een belangrijke rol. De betekenis van deze dimensie kan maar moeilijk worden overschat. Zo speelt een succesvolle schoolloopbaan een grote rol bij de toegang tot de arbeidsmarkt, en de voorbereiding van de basisschool op de deelname aan vervolgonderwijs is daarbij een belangrijke schakel. De onderwijskansen die scholen hun leerlingen bieden, vormen dan ook een wezenlijk deel van de bijdrage die scholen kunnen leveren aan de integratie van de leerlingen in de samenleving.

inbedding in sociale verbanden

Sociale participatie heeft betrekking op de inbedding van mensen in sociale verbanden en de omringende samenleving en verwijst naar de mate waarin mensen met de samenleving in contact komen en daaraan meedoen. Scholen kunnen daar een bijdrage aan leveren door leerlingen toe te rusten met de vaardigheden die participatie bevorderen. Beheersing van de Nederlandse taal is dan belangrijk, naast andere vaardigheden, zoals sociale competenties en de mate waarin leerlingen met de uiteenlopende verschijningsvormen van de samenleving kennismaken.

cultuuroverdracht

Bij cultureel-normatieve integratie gaat het om de overdracht van algemene waarden, normen en opvattingen. De rol van scholen met betrekking tot de integratie van leerlingen op deze dimensie heeft onder meer betrekking op de overdracht van waarden, met name waar het gaat om algemene, elementaire waarden die de democratische rechtsstaat schragen. Maar ook de meer alledaagse persoonsvorming en cultuuroverdracht in ruime zin, zoals aandacht voor gebruiken, betekenissen, symbolen, codes en dergelijke is daarvan onderdeel.

school als gemeenschap

Naarmate het onderwijs er beter in slaagt leerlingen tot integratie op de verschillende dimensies toe te rusten, nemen de sociale en maatschappelijke opbrengsten van onderwijs toe. Ook de effecten voor de gemeenschap van leerlingen en leraren op school en, als uitvloeisel daarvan, de invloed op het functioneren en de effectiviteit van de school kunnen als opbrengst worden beschouwd. Maatschappelijke en persoonsvorming leveren zo eveneens een bijdrage aan het sociale klimaat op en rond de school, en kunnen een plezierige atmosfeer bevorderen, waarin mensen zich veilig voelen. Radicalisering, extreme uitingen of intolerantie in het algemeen passen daar niet bij, en van scholen mag worden gevraagd zich daar zonedig tegen teweer te stellen. Ook in het toezicht van de inspectie wordt daarop toegezien.

omvattende afweging

Een beoordeling van de bijdrage van onderwijs aan de integratie van jonge mensen in de samenleving vergt zo een omvattende afweging van de opbrengsten van scholen op genoemde terreinen. Ook de beoordeling van de invulling die scholen aan maatschappelijke en persoonsvorming geven is daarvan onderdeel. Hoewel het voor zo'n meer omvattende afweging momenteel nog te vroeg is, zijn elementen daarvan reeds in verschillende hoofdstukken en paragrafen van dit Onderwijsverslag te vinden.

# Hoofdstuk 5

## Voeding en beweging in het onderwijs

Samenvatting 116

5.1 Overgewicht en obesitas 116

5.2 Voeding en gezond gedrag 117

5.3 Bewegingsonderwijs 120

5.4 Nabeschuwing 123

# Samenvatting

Scholen gaan nauwelijks mee in de maatschappelijke ontwikkelingen rond overgewicht. Wel ondernemen ze actie als kinderen aantoonbaar dik zijn, wat echter slechts bij een kwart van de leerlingen met overgewicht het geval is. Voor het overige besteden ze aandacht aan bewegingsonderwijs en het onderwijs in voeding en gezond gedrag binnen het reguliere weekrooster (primair onderwijs) of de minimumtabel (voortgezet onderwijs). Een klein aantal scholen in het primair onderwijs besteedt minder dan 90 minuten aan bewegingsonderwijs. Op ruim een derde van de scholen voor primair onderwijs is geen vastgesteld leerstofaanbod voor voeding en gezond gedrag beschikbaar. Leerplichtige leerlingen in de bve-sector zijn niet verzekerd van bewegingsonderwijs, terwijl dat voor dezelfde categorie leerlingen in het voortgezet onderwijs wel het geval is.

Voor alle scholen in alle sectoren geldt: de onderwijstijd voor bewegen en voeding/gezond gedrag is al sinds jaren constant; beleidsontwikkeling komt beperkt voor, terwijl overgewicht bij leerlingen toeneemt.

## 5.1 Overgewicht en obesitas

### leefstijl

In de gezondheidszorg, de sportwereld en de politiek bestaat bezorgdheid over de toename van overgewicht bij vooral jonge kinderen. Het maatschappelijke belang blijkt groot, want deze drie geledingen hebben de afgelopen jaren een aantal uitvoerige publicaties over dit onderwerp het licht doen zien. Daaruit komt naar voren dat verandering in leefstijlgedrag bij overgewicht van doorslaggevende betekenis is. Tegelijkertijd wordt steeds onduidelijker: wie is nu verantwoordelijk voor gezond gedrag? Wat is de legitimiteit van de overheid en andere partijen om zich met het gezondheidsgedrag van burgers te bemoeien? Scholen worden vaak genoemd als belangrijke instanties ter voorkoming en bestrijding van overgewicht. Vooral ouders zijn in toenemende mate van mening dat de aanpassing van leefstijl mede een taak van de school is.

### definitie en cijfers

Overgewicht is in de gezondheidszorg gedefinieerd als een verhouding tussen het lichaamsgewicht en het kwadraat van de lichaamslengte. Ernstig overgewicht wordt obesitas genoemd. Uit de vierde meting landelijk groeionderzoek (Frederiks e.a., 2000) en de landelijke voedselconsumptiepeilingen (de laatste van 1998/1999) is bekend in welke mate overgewicht voorkomt. Bij jongeren onder de 21 jaar is dat ruim 13 procent; meer dan een op de honderd jongeren heeft obesitas. Op scholen komen overgewicht en obesitas voor overeenkomstig deze landelijk bekende cijfers. Recent meerjarig onderzoek van de GGD in de provincie Friesland bij leerlingen

in groep 7 van het basisonderwijs bevestigt dit. Verder is bekend dat overgewicht meer voorkomt bij allochtonen en lager opgeleiden.

**Tabel 5.1a** Percentage leerlingen dat volgens de scholen overgewicht heeft

basisonderwijs	speciaal basisonderwijs	vmbo	havo/vwo
3,6	6,5	4,0	1,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Scholen richten zich voornamelijk op leerlingen die aantoonbaar overgewicht hebben. Het percentage leerlingen waarbij wordt overgegaan tot actie ligt dicht tegen de cijfers voor obesitas aan. Gebleken is dat scholen een beperkt beeld hebben van de omvang en de toename van overgewicht bij hun leerlingen. Er bestaan inmiddels gevorderde plannen voor een signaleringsprotocol dat structureel ingezet kan worden.

De oorzaak voor overgewicht ligt voor 90 procent in een langdurige onevenwichtigheid tussen energie-inname en het energieverbruik. Bij de energie-inname gaat het niet zozeer om veranderingen in de hoeveelheid voedsel die wordt genuttigd, als wel om het consumptiepatroon: toename frequentie en wijziging in soort voedsel. Bij het energieverbruik is de mate waarin we ons bewegen sterk afgenomen: minder buitenspelen, minder lessen gymnastiek en geen verplicht zwemmen, vervoer per auto en toename inactiviteit door tv-kijken en pc-gebruik. Die afname veroorzaakt de gesignaleerde onevenwichtigheid.

onevenwichtigheid

Voor jongeren onder de achttien jaar is de Nederlandse Norm Gezond Bewegen vastgesteld. Deze luidt:

- dagelijks één uur matig intensieve lichamelijke activiteit, plus;
- tweemaal per week activiteiten gericht op verbeteren of handhaven van lichamelijke fitheid (kracht, lenigheid, coördinatie).

norm gezond bewegen

De inspectie heeft via een representatieve steekproef in het (speciaal) basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en een oriëntatie binnen het bve-onderwijs onderzocht welk beleid scholen voeren rond voeding en beweging. Daarnaast is een literatuurstudie uitgevoerd.

## 5.2 Voeding en gezond gedrag

Wijzigingen in het consumptiepatroon van leerlingen zijn op twee onderdelen zichtbaar gemaakt: wel of niet ontbeten hebben en gebruikmaken van de snackbar.

snackbar

**Tabel 5.2a Percentage scholen waar leerlingen wel/niet hebben ontbeten**

	basisonderwijs	speciaal basisonderwijs	vmbo	havo/vwo
Alle leerlingen ontbeten	55	34	25	25
Meer dan 25% van leerlingen in groep heeft niet ontbeten	5	12	28	5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

**Tabel 5.2b Percentage leerlingen dat de snackbar bezoekt**

	basisonderwijs	speciaal basisonderwijs	vmbo	havo/vwo
Bezoek aan snackbar in pauzes/na schooltijd	2	3	15	10

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

De percentages laten een verband zien met de landelijke trend: leerlingen eten op andere en meerdere momenten en nemen buiten de bekende vaste eetmomenten voedsel uit de snackbar tot zich. Of hier sprake is van een toename, valt niet vast te stellen, omdat voor het onderwijs geen vergelijkingsgegevens beschikbaar zijn. Vooral in het vmbo is het veranderend eetgedrag zichtbaar. Dat kan verband houden met de naar verhouding hogere aantallen leerlingen van allochtone afkomst en de lagere opleiding van ouders in deze sector. Op vmbo-scholen met veel van deze leerlingen gaat zelfs bijna een kwart tussentijds naar de snackbar. Het percentage op de andere vmbo-scholen is vrijwel gelijk aan dat voor het havo/vwo.

#### ontbijten

Verder heeft op de scholen met meer dan de helft leerlingen van allochtone afkomst of ouders met een lage opleiding, ongeveer een kwart van de leerlingen niet ontbeten. Een zelfde beeld treffen we aan in de vier grote steden, waar bovendien het bezoek aan de snackbar in alle sectoren hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.

#### Aandacht voor eetgedrag

Op drie manieren besteden scholen aandacht aan eetgedrag van leerlingen.

1. Het maakt onderdeel uit van het leerstofaanbod.
2. Er bestaan regels en afspraken over wat en hoe er tijdens de schooluren gegeten wordt.
3. Bij echt zichtbaar overgewicht volgt aanvullende actie.

#### leerstofaanbod

In het leerstofaanbod besteden scholen voor (speciaal) basisonderwijs die eetgedrag serieus nemen, een kwartier per week aandacht aan voeding en gezond gedrag. Ruim een derde van de scholen geeft aan geen gebruik te maken van een vastgelegd programma voor voeding en gezond gedrag. In het vmbo en havo/vwo staan gemiddeld respectievelijk 2,6 en 2,2 lessen (om te rekenen naar lessen van 50 minuten per week) op het programma in de vorm van lessen biologie en



verzorging. Bijna 40 procent van de scholen maakt daarbij gebruik van speciale projecten over voeding of bewegen. De aandacht voor het eetgedrag van leerlingen is vooral in het (speciaal) basisonderwijs op alle scholen hoog. Leerlingen worden voortdurend gewezen op de consequenties van slechte voeding, roken, alcoholgebruik en onvoldoende beweging. Hoewel het lijkt of het primair onderwijs voor het leerstofaanbod weinig tijd inruimt, komt de aandacht voor eetgedrag en voeding toch op veel momenten tijdens de onderwijsuren terug. In het voortgezet onderwijs komt die extra aandacht naast het leerstofaanbod op ruim 30 procent van de scholen voor.

Alle scholen werken met regels voor eetgedrag op de school zelf en kennen toezicht op naleving ervan. De intensiteit daarvan is in het (speciaal) basisonderwijs hoger dan in het voortgezet onderwijs. Op 47 procent van de scholen voor basisonderwijs en op 64 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs geldt bijvoorbeeld een verbod op bepaalde voedingsproducten zoals chips. In het vmbo kent nog maar 8 procent van de scholen een dergelijk verbod en voor het havo/vwo is dat op 7 procent van de scholen het geval. Verder hebben in het verleden vooral basisscholen in de grote steden acties ondernomen om ontbijt aan te bieden op school. Het kantinebeleid in het voortgezet onderwijs is erop gericht in elk geval ook gezonde voeding aan te bieden. In het vmbo biedt ruim de helft en in het havo/vwo ruim driekwart van de scholen dergelijke voeding aan. Beperkingen op het aanbod brengen scholen vrijwel niet aan.

regels

Hebben leerlingen zichtbaar te veel overgewicht dan leidt dat tot actie, zoals gesprekken met ouders of hulpverleners en doorverwijzing naar specialisten. In de lerarenteams verschijnt het thema overgewicht beperkt op de agenda. Op ongeveer 20 procent van de scholen is dat het geval; voor het speciaal basisonderwijs geldt dit voor ruim een derde van de scholen. Ondergewicht krijgt voornamelijk aandacht in het voortgezet onderwijs. Dat is op ongeveer 20 procent van die scholen het geval.

zichtbaar overgewicht

Scholen zijn vooral naar binnen gericht met hun beleid rond voeding en gezond gedrag. Naast het leerstofaanbod - inclusief de externe projecten en gastlessen - en de interne regels komen zij niet toe aan het maken van afspraken met bijvoorbeeld buurtwinkels over het koopgedrag op voedingsgebied door hun leerlingen. Voorlichtingsmateriaal is op 20 procent van de scholen in het (speciaal) basisonderwijs en op 30 procent van de scholen voor voortgezet onderwijs zichtbaar aanwezig. Juist op deze scholen zien we ook ander beleid zoals richtlijnen om reclame voor ongezonde voeding te beperken. De rijksoverheid heeft in de nota 'Langer gezond leven' (2003) aanvullende acties opgenomen voor het onderwijs. Scholen worden ondersteund bij het verder realiseren van het concept van de 'gezonde school'. Al lopende acties op het gebied van schoolfruit (basisonderwijs) en gezonde schoolkantines (voortgezet onderwijs) gaan voorlopig door.

beleidsontwikkeling

### 5.3 Bewegingsonderwijs

#### verplicht of niet

Voor het vmbo en havo/vwo gelden advieslessentabellen, maar voor bewegingsonderwijs is daarin een minimum aantal uren onderwijstijd verplicht (vmbo 400 uur, havo 440 uur en vwo 480 uur in lesuren van 50 minuten voor de gehele opleiding). Het (speciaal) basisonderwijs kent kerndoelen waarbij het de school vrij staat zelf te bepalen hoeveel tijd eraan besteed wordt. Wel moet de school zorg dragen voor een evenwichtige verhouding met de andere onderdelen van het leerstofaanbod. Sinds de grote herstructurerings- en vernieuwingsoperatie in het middelbaar beroepsonderwijs van 1990 (SVM-operatie) gelden daar geen verplichte of minimumlessentabellen meer.

In het (speciaal) basisonderwijs is de inzet van een vakleraar bij het bewegingsonderwijs niet verplicht. De bevoegdheid tot het geven van onderwijs in het (speciaal) basisonderwijs houdt automatisch het geven van lessen bewegingsonderwijs in. Voor de leraren basisonderwijs die vanaf 1 augustus 2004 afstuderen, is deze bevoegdheid beperkt tot de groepen 1 en 2. Voor de groepen 3 tot en met 8 kunnen die bevoegdheden worden verkregen na een aanvullende opleiding.

Tabel 5.3a Aantal minuten bewegingsonderwijs en inzet vakleraar

	basisonderwijs	speciaal basisonderwijs	vmbo	havo/vwo
Bewegingsonderwijs gemiddeld per week	95	98	156	144

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Tabel 5.3b Percentage scholen met inzet vakleraar

	basisonderwijs	speciaal basisonderwijs	vmbo	havo/vwo
Bewegingsonderwijs gegeven door vakleraar	40	87	100	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

In het (speciaal) basisonderwijs is het gemiddeld aantal uren bewegingsonderwijs (voorheen lichamelijke oefening) de laatste 50 jaar niet gewijzigd. De leidraad van de derde hoofdinspectie (na 1945), Periodieke Peilingen van het Onderwijs (Wijnstra, 1997) en het Evaluatie-onderzoek Basisonderwijs (Commissie Evaluatie Onderzoek Basisonderwijs, 1994) geven per week een constant gemiddelde van 90 minuten bewegingsonderwijs per week in wat nu de groepen 3 tot en met 8 zijn.

In het voortgezet onderwijs is de omvang van tijd voor lichamelijke oefening door de jaren heen in de verschillende inrichtingsbesluiten ongeveer tweeënehalf uur per week geweest.

De variatie in uren bewegingsonderwijs in het (speciaal) basisonderwijs is groot en beweegt zich tussen de 40 minuten en 120 minuten per week. Is er sprake van zwemonderwijs dan rekenen scholen dit daar ook toe. In het basisonderwijs komt 2 procent van de scholen niet verder dan 45 minuten bewegingsonderwijs per week; in het speciaal basisonderwijs is dit op 4 procent van de scholen het geval. Is er een vakleraar dan besteedt de school meer tijd aan bewegingsonderwijs. In de randstad beschikt 64 procent van de basisscholen over een vakleraar tegenover een kwart in de rest van het land; op kleinere scholen is er meestal geen. In het voortgezet onderwijs krijgen leerlingen in principe bewegingsonderwijs van een vakleraar, tenzij ontheffing is verleend voor inzet van een onbevoegde leraar.

variatie

De insteek in het basis- en voortgezet onderwijs is dat de leerlingen tijdens de lessen meer bewegen en meer verschillende activiteiten verrichten. De eigentijdse leergangen gaan ervan uit dat steeds alle leerlingen tijdens de lessen tegelijkertijd aan het bewegen zijn in roulerende spelsituaties. Vrijwel alle scholen organiseren sportdagen en op bijna drie van de vijf scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs vinden regelmatig naschoolse sportactiviteiten plaats.

sportdagen

Van de bve-sector zijn geen representatieve gegevens beschikbaar. Waar sprake is van bewegingsonderwijs, wordt dit gewoonlijk alleen in het eerste jaar en dan nog afhankelijk van de studierichting gegeven. Ook na invoering van de WEB is deze neergaande lijn van concrete aandacht voor sport en bewegen voor alle, soms nog leerplichtige deelnemers in de bve-sector niet gestopt. Leerplichtige leerlingen kennen in het voortgezet onderwijs en in de bve-sector dus een andere benadering. In de nieuwe kwalificatiestructuur voor de bve-sector is niet voorzien in de verplichting bewegen op te nemen. Bij de uitstroomdifferentiatie trainer/coach is de mogelijkheid van de leraarondersteuner ingevlochten.

bve-sector

Wel is er een toename van het aantal beroepsopleidingen sport en bewegen. Was er aanvankelijk een vijftal CIOS-opleidingen, nu wordt op ongeveer dertig roc's een dergelijke opleidingsmogelijkheid aangeboden. De discussie is nog gaande of deze leraarondersteuner ook voor bewegingsonderwijs ingezet kan worden.

CIOS-opleidingen

### Bewegingsgedrag leerlingen

Het bewegingsgedrag van leerlingen is vanuit twee andere invalshoeken bekeken: hoe bewegen de leerlingen naar en van school en nemen ze in eigen tijd deel aan sportactiviteiten?

lopen en fietsen

**Tabel 5.3c Percentage leerlingen dat lopend of fietsend naar school komt en dat lid is van een sportclub**

	basisonderwijs	speciaal basisonderwijs	vmbo	havo/vwo
Lopen/fietsen naar school	85	n.v.t.	74	81
Lid sportclub	70	47	46	62

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Naast de lessen bewegingsonderwijs beweegt in elk geval een groot deel van de leerlingen door lopend of fietsend naar school te komen. Vooral in het voortgezet onderwijs kan het daarbij om flinke afstanden gaan. Leerlingen van allochtone afkomst of van wie de ouders een lagere opleiding hebben, komen in mindere mate met de fiets of lopend naar school. Volgens de landelijke studies is ook hier sprake van een dalende trend, maar feitelijke gegevens zijn niet beschikbaar.

#### minder actief

In het voortgezet onderwijs is de landelijke trend zichtbaar dat leerlingen bewegingsactiviteiten inruilen voor andere en minder actieve bezigheden. Deze trend doet zich vooral voor in het vmbo. Het speciaal basisonderwijs vervult meestal ook een meer regionale functie; vooral in de niet-stedelijke gebieden worden veel leerlingen daarom met de auto gehaald en gebracht.

#### sportclubs

Vergeleken met gegevens uit de Periodieke Peiling van het Onderwijs (Wijnstra, 1994) zijn er voor het (speciaal) basisonderwijs nauwelijks verschuivingen in de deelnamepercentages aan sportclubs.

Verder heeft in dat onderwijs de naar verhouding geringe deelname aan sportclubs waarschijnlijk te maken met gedrags- en aanpassingsproblemen van de leerlingen. Ook voor het lidmaatschap van een sportclub geldt dat de deelname lager ligt voor leerlingen van allochtone afkomst of van wie de ouders een lagere opleiding hebben. In het basisonderwijs ligt dat percentage ruim vijftientig procent lager, voor speciaal basisonderwijs en voortgezet onderwijs bedraagt dit bijna tien procent.

#### Aandacht voor bewegen

#### conditie van de leerlingen

De inrichting van de lessen bewegingsonderwijs is op vrijwel alle scholen erop gericht dat zoveel mogelijk leerlingen in hoge mate actief bewegen. Expliciete aandacht voor de conditie van leerlingen en daarmee voor de intensiteit van de bewegingsactiviteiten is hoger naarmate een school meer beleid op dit onderwerp heeft vastgesteld. De conditie van de leerlingen krijgt in het primair onderwijs daarbij op 30 procent van de scholen veel aandacht. In het voortgezet onderwijs neemt dat toe tot bijna 60 procent. Dit gegeven wijst erop dat het bewegingsonderwijs niet primair het tegengaan van overgewicht bij leerlingen als uitgangspunt neemt. In dat geval zou namelijk te verwachten zijn dat het op peil brengen en houden van de conditie van de leerlingen de aandacht krijgt.

#### dikke kinderen

Uit de gepresenteerde gegevens van de scholen blijkt echter dat de aandacht juist uitgaat naar leerlingen die kenmerken van obesitas vertonen, de echt dikke kinderen dus. Scholen signaleren wel leerlingen die problemen hebben met bewegen. Ze spreken leerlingen daar ook op aan of nemen nadere maatregelen zoals aangepaste bewegingsopdrachten of motorische remedial teaching. Dit laatste komt vooral voor in het speciaal basisonderwijs, waar op 80 procent van deze scholen deze aanvullende ondersteuning bestaat. Op het moment dat scholen vaststellen dat leerlingen vanwege overgewicht niet mee kunnen komen bij het bewegingsonderwijs en/of in de groep niet geaccepteerd worden, treedt een scala aan maatregelen in werking. Op scholen waar dat speelt is een verhoogde aandacht voor beleid op de beide terreinen. Ouders worden ingeschakeld en dergelijke scholen gaan soms ook over tot doorverwijzing.

Op scholen met veel allochtone leerlingen en/of leerlingen waarvan de ouders een lage opleiding hebben is vaker sprake van obesitas. Op deze scholen is er meer aandacht voor aanvullende activiteiten of maatregelen. Dat geldt overigens ook voor scholen die werken met een vakleraar.

## 5.4 Nabeschouwing

De aandacht van scholen voor voeding, gezond gedrag en bewegen hangt samen met het beeld dat zij hebben van overgewicht. Het punt is echter dat scholen het percentage leerlingen met overgewicht lager inschatten dan het percentage dat naar voren komt uit de landelijke peilingen. De hoeveelheid onderwijstijd die scholen inruimen voor beweging, is al jaren constant: gemiddeld ongeveer negentig minuten per week in het (speciaal) basisonderwijs en ongeveer tweeënehalf uur in het voortgezet onderwijs. Een klein deel van de scholen in het (speciaal) basisonderwijs geeft minder dan 90 minuten bewegingsonderwijs per week. Ruim een derde van de scholen in die sector heeft geen vastgelegd programma voor voeding en gezond gedrag. In het voortgezet onderwijs en de bve-sector is in het bewegingsonderwijs sprake van een verschil in benadering bij nog leerplichtige leerlingen.

In de samenleving als geheel zien we een toename van overgewicht. Scholen realiseren zich dit nauwelijks en passen onderwijstijd en onderwijsprogramma's hier niet specifiek op aan. Er zijn uitzonderingen, zoals good practice in het primair en secundair onderwijs en de bve-sector laat zien. Kijken we alleen naar de uren bewegingsonderwijs en het hier gemelde overige bewegingsgedrag van leerlingen dan hebben veel leerlingen aanvullende (intensieve) bewegingsactiviteiten nodig om tenminste aan de Nederlandse Norm Gezond Bewegen te kunnen voldoen. De preventieve benadering door het onderwijs blijft enigszins achter bij wat gezien de maatschappelijke ontwikkeling als wenselijk wordt gezien.

intensieve  
bewegingsactiviteiten zijn  
nodig

Als het gaat om de relatie eetgedrag, voeding en bewegen is er geen aantoonbaar verband tussen wat er tijdens de lessen voeding, gezondheid en gezond gedrag gebeurt en wat er plaatsvindt tijdens de lessen bewegen. Leraren, maar ook teams leggen die koppeling niet en nemen de energiebalans niet als uitgangspunt voor het onderwijs op de beide deelterreinen. Ze maken wel beleid binnen elk terrein afzonderlijk. Op scholen waar leerlingen niet hebben ontbeten, is er een verhoogde aandacht voor voedingsvoorlichting. Dat geldt ook als er sprake is van veel leerlingen met overgewicht.

energiebalans

# Hoofdstuk 6

## De leraar

Samenvatting *126*

- 6.1 Inleiding *128*
- 6.2 De kwaliteit van de leraren en de kwaliteit van het onderwijs *128*
  - 6.2.1 Kenmerken van het lerarenbestand *128*
  - 6.2.2 De kwaliteit van de lessen *130*
- 6.3 Bevoegd en bekwaam *132*
  - 6.3.1 Is er nog een lerarentekort? *132*
  - 6.3.2 Zij-instromers *133*
  - 6.3.3 Personeelsvoorziening *136*
- 6.4 Integraal personeelsbeleid (IPB) *137*
  - 6.4.1 Basisonderwijs *137*
  - 6.4.2 Voortgezet onderwijs *140*
- 6.5 De rol van de schoolleiding *142*
  - 6.5.1 Het dreigend tekort aan schoolleiders *142*
  - 6.5.2 De schoolleiding en personeelsbeleid *142*
- 6.6 Nabeschuiving *144*

# Samenvatting

grotere  
verantwoordelijkheid  
scholen

De afgelopen jaren hebben scholen steeds meer ruimte gekregen om hun eigen personeelsbeleid vorm te geven. In de CAO van 2000 hebben de sociale partners afgesproken dat de scholen in 2005 integraal personeelsbeleid zullen hebben ingevoerd. In de praktijk blijkt dit een weerbarstige materie te zijn en is het moeilijk om zichtbaar te maken wat integraal personeelsbeleid concreet inhoudt. Met de invoering (per 2006) van de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) komt de verantwoordelijkheid voor de bekwaamheid van het eigen personeel nog meer bij de scholen te liggen. Een belangrijke vraag voor de inspectie is hoe scholen hun personeelsbeleid inhoud en vorm geven nu zij hierin grotere verantwoordelijkheden krijgen. Zeker bij scholen waar het lerarentekort daadwerkelijk gaat optreden, kan dit een aanzienlijk effect hebben op de kwaliteit van het onderwijs. Evenals vorig jaar besteedt de inspectie daarom een hoofdstuk van het Onderwijsverslag aan het onderwijspersoneel, dit jaar toegespitst op de leraar.

lerarentekort

De OCW-prognoses over het lerarentekort blijven somber: er komen vanaf 2006-2007 aanzienlijke tekorten, vooral in het voortgezet onderwijs (bij verschillende vakken) en onder schoolleiders in het primair onderwijs. De voorspelde tekorten zijn niet landelijk, maar regionaal gespreid. Vaak gaat het om individuele scholen in specifieke omstandigheden. In het vorige Onderwijsverslag is al benadrukt dat het hier niet slechts om een kwantitatief probleem gaat, maar minstens evenzeer om een kwalitatief probleem: met name de scholen die goede leraren waarschijnlijk het hardst nodig hebben, kunnen daar het moeilijkst aan komen.

pensionering en  
feminisering

Twee demografische ontwikkelingen zijn daarbij van belang: de uitstroom vanwege (pre)pensionering en de feminisering van het lerarenbestand. Onderzocht is of er verschillen zijn in de kwaliteit van het lesgeven tussen jongere en oudere leraren en tussen leraren en leraressen. Uit de eerste analyses waarmee de inspectie dit jaar begonnen is, blijkt dat de verschillen niet significant zijn, op één punt na. Dat is de bekende 'praktijkschok' van de beginnende leraren die aanvankelijk vooral aandacht hebben voor hun eigen functioneren en daardoor minder oog hebben voor het stimuleren en motiveren van leerlingen, het geven van feedback etcetera.

bevoegdheid

Een volgend punt is de beschikbaarheid en de bevoegdheden van leraren. Vanuit een meer kwantitatieve invalshoek is eerst gekeken of er nog wel een lerarentekort is en of scholen daarmee rekening houden in hun formatieplanning. Slechts 10 procent van de basisscholen verwacht op korte termijn een tekort; een kwart verwacht zelfs een overschot. In het voortgezet onderwijs is de situatie omgekeerd: een kwart van de scholen verwacht een tekort en 10 procent een overschot. Relatief wat meer scholen voor voortgezet onderwijs die een tekort verwachten,

hebben een meerjarig formatieplan en spelen beleidsmatig in op dit tekort. In het basisonderwijs is op dit punt geen verschil te zien tussen scholen waar een tekort dan wel een overschot wordt verwacht. Vooruitlopend op de invoering van de Wet BIO wordt beschreven hoe het staat met de bevoegdheden in het onderwijs. In het basisonderwijs is, zoals wettelijk verplicht, nagenoeg elke leraar bevoegd (met uitzondering van zij-instromers en lio's). In het voortgezet onderwijs daarentegen is bijna een op de drie leraren niet (geheel) bevoegd voor de vakken die ze geven, vooral in het vmbo.

Hoe gaan scholen om met de verticale integratie in hun personeelsbeleid (het afstemmen van de doelen van de school en het personeelsbeleid op elkaar) en met de horizontale integratie (het afstemmen van verschillende onderdelen van het personeelsbeleid op elkaar)? Net als vorig jaar blijkt de ontwikkeling van de verschillende onderdelen nog traag te verlopen. De scholen die het verst zijn in hun integrale personeelsbeleid blijken ook verder dan andere scholen te zijn in de ontwikkeling van hun kwaliteitszorg.

personeelsbeleid

Het hoofdstuk wordt afgesloten met de rol van de schoolleiding. Ook hier is weer sprake van een kwantitatieve en een kwalitatieve invalshoek. Met name in het basisonderwijs dreigt een tekort aan schoolleiders. Naast de voortschrijdende feminisering, gepaard gaande met een lagere bereidheid van vrouwen om schoolleider te worden, speelt zeker op de kleinere basisscholen dat het maximumsalaris van een directeur maar beperkt hoger is dan dat van een groepsleraar. De kwalitatieve invalshoek betreft de mate waarin schoolleiders zichzelf bekwaam achten om integraal personeelsbeleid op de eigen school in te voeren. Driekwart van de schoolleiders in het basisonderwijs en nagenoeg alle schoolleiders in het voortgezet onderwijs achten zichzelf daartoe voldoende toegerust. Dat is bemoedigend en vormt een goed aangrijpingspunt voor de eerder genoemde toespitsing van het inspectietoezicht op het personeelsbeleid als onderdeel van de kwaliteitszorg van de scholen.

schoolleiding

In een recent SCP-rapport worden vergelijkbare ontwikkelingen in het leraarberoep genoemd als in dit hoofdstuk, met name de vergrijzing en de feminisering; ook wordt ingegaan op de verandering van het leraarberoep zelf. Het SCP stelt de vraag of de kwaliteit van het onderwijs daardoor zal verbeteren of verslechteren, en pleit voor een nadere bezinning op de inhoud, beeldvorming en positie van het leraarberoep. De inspectie vindt dit een extra argument om bij de kwaliteitszorg van de scholen naar het personeelsbeleid te kijken en om die in relatie te brengen met de waargenomen kwaliteit van de lessen, die de inspecteurs tijdens hun schoolbezoeken observeren.

SCP-rapport



## 6.1 Inleiding

In het Onderwijsverslag 2002/2003 heeft de inspectie benadrukt dat de problematiek van het dreigende lerarentekort niet slechts kwantitatief is, maar ook met kwaliteit van doen heeft. 'Leraren trekken weg van scholen waar relatief veel problemen zijn: scholen met zwakke opbrengsten, risicoscholen, scholen met veel leerlingen uit achterstandsituaties en scholen uit grote steden. Juist hier zijn goede leraren het hardst nodig.' (Inspectie van het Onderwijs, 2004f). Vooral scholen die eigenlijk 'topleraren' nodig hebben, kunnen dus moeilijk aan goed personeel komen.

bekwaamheidseisen  
in Wet BIO

In 2004 is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) aangenomen. Deze wet schrijft voor dat er bekwaamheidseisen komen als kwaliteitsnorm voor het onderwijspersoneel in po, vo en bve. Leraren, onderwijsondersteunend personeel en schoolleiders moeten bekwaam zijn én bekwaam blijven. Als werkgever moet de onderwijsinstelling leraren in staat stellen hun bekwaamheid te onderhouden. Dat dient tot uitdrukking te komen in het schoolplan of kwaliteitszorgverslag en vervolgens vertaald te worden in personeels- en opleidingsplannen.

Het verwachte ernstige lerarentekort is in 2004 niet opgetreden en de Wet BIO is nog niet in werking getreden: een goed moment dus om als een soort nulmeting de stand van zaken rond de leraar anno 2004 te beschrijven. Daarbij komen vier onderwerpen aan de orde:

- kenmerken van de leraren en het onderwijs dat ze geven;
- bevoegdheid en bekwaamheden;
- integraal personeelsbeleid;
- de rol van de schoolleiding.

## 6.2 De kwaliteit van de leraren en de kwaliteit van het onderwijs

We beginnen met twee kenmerkende ontwikkelingen van de beroepsgroep: vergrijzing en feminisering. Daarna wordt ingegaan op mogelijke verschillen in de kwaliteit van het onderwijs van jongere en oudere leraren, en van mannen en vrouwen.

### 6.2.1 Kenmerken van het lerarenbestand

#### Uitstroom vanwege (pre)pensionering

vergrijzing

In 1994 was 7 procent van de leerkrachten in het basisonderwijs 55-plusser (Onderwijsraad, 2002b). Dat percentage ligt in 2004 beduidend hoger, namelijk bijna 12 procent (Vrielink e.a., 2004) en geeft een indicatie van de voorspelde uitstroom rond 2007. In de Nota WIO 2005 (OCW, 2004m) wordt gesproken van een dubbelscenario van een aantrekkelijke arbeidsmarkt en vergrijzing: 'Als er ergens na 2007 op een zeker moment weer schaarste op de arbeidsmarkt gaat ontstaan

omdat bedrijven weer meer mensen gaan werven, dan zal die schaarste toenemen doordat zoveel meer ouderen de arbeidsmarkt verlaten. Sectoren in de arbeidsmarkt met een hoog aandeel ouderen, zoals het onderwijs, zullen daar dan het meeste last van krijgen.' (p. 15-16). De huidige uitstroom vanwege (pre)pensionering biedt overigens kansen voor de verjonging van het onderwijspersoneel: was in 2002 28 procent van de leraren jonger dan 35 jaar, in 2004 is dit percentage gestegen tot 31. Een punt van aandacht voor de komende jaren is hoe de scholen omgaan met de begeleiding van de groter wordende groep jonge leraren door de steeds kleiner wordende groep van oudere, ervaren leraren.

In het voortgezet onderwijs is de vergrijzing bij de leraren groter dan in het basisonderwijs: daar bedroeg het aantal 55-plussers in 1994 11 procent (Onderwijsraad, 2002b) en in 2004 19 procent (OCW, 2004m). Bij een vergelijking met andere maatschappelijke sectoren blijkt het aandeel 50-64-jarigen in het onderwijs het hoogst te zijn (36 procent) én tussen 1994 en 1999 het sterkst gestegen te zijn (met meer dan elf procent: SCP, 2001).

De vergrijzing gaat bij schoolleiders in het basisonderwijs hard: van 24 procent 55-plussers in 2002 naar 28 procent in 2004.

schoolleiders

### Feminisering

In de gehele collectieve sector is sprake van feminisering (Heyma e.a., 2004), met name in het onderwijs. In het primair onderwijs werken in 2004 (Vrielink e.a., 2004) bijna honderdveertigduizend leerkrachten. Het percentage vrouwen is de afgelopen zes jaar gestegen met maar liefst 10 procent: van 72 procent (SBO, 2003) in 1998 naar 82 procent nu (Vrielink e.a., 2004). Ook zijn de ruim negenduizend nieuwe leerkrachten in 2004 bijna allemaal vrouwen. Op pabo's studeren de laatste jaren vooral meisjes (namelijk 85 procent van de pabo-studenten). In vergelijking met dertig jaar geleden is dat een grote verandering: toen bezochten evenveel jongens als meisjes de pabo (Inspectie van het Onderwijs, 1994). Verder verlaten verhoudingsgewijs meer mannen dan vrouwen vroegtijdig de opleiding en het leraarberoep (Van Eck, 2004), waardoor de feminisering van het basisonderwijs nog meer toeneemt.

primair onderwijs

De terugloop van het aandeel mannen in het primair onderwijs wordt zowel vanuit arbeidsmarktoverwegingen als vanuit pedagogische overwegingen onwenselijk geacht. Door mannen te interesseren voor de pabo en het po wordt het potentiële aanbod onderwijsgevenden vergroot. Daarmee kan de voor de komende jaren voorziene krapte op de onderwijsarbeidsmarkt worden teruggedrongen. Onlangs heeft het ITS (Driessen en Doesborgh, 2004) op basis van secundaire analyses op data van het Prima-cohort laten zien dat er in de Nederlandse situatie geen negatief effect van de feminisering van het po op de prestaties, houdingen en gedrag van jongens kan worden aangetoond. Verder blijken mannelijke en vrouwelijke leerkrachten nauwelijks van elkaar te verschillen op achtergrondkenmerken en pedagogisch-didactische aanpak.

effecten

Los van een mogelijk effect op leerprestaties en schools gedrag van jongens wordt de feminisering van het po vanuit andere perspectieven onwenselijk geacht, bijvoor-

beeld omdat daarmee mannelijke rolmodellen in het onderwijs voor jongens in een cruciale fase van hun identiteitsontwikkeling verdwijnen. Ook de teamsamenstelling zoals die op veel po-scholen voorkomt, met vrouwelijke leerkrachten en een mannelijke schoolleider, biedt noch voor meisjes, noch voor jongens een wenselijk voorbeeld (zie bijvoorbeeld themanummers van Vernieuwing 2001 en Pedagogiek, 2004, Wisman, 2003, en Het Onderwijsblad, 2004, Driessen & Doesborgh, 2004; Volman, 2004). Het percentage vrouwelijke schoolleiders neemt overigens toe, al is het relatief gezien nog steeds laag: in 2002 was dat 28 procent, twee jaar later 31 procent. Ten slotte wijst Vermeulen er in dit verband op dat feminisering van een beroep een negatief effect heeft op het maatschappelijk aanzien ervan (Vermeulen, 2003). Dit wordt ook beaamd door het SCP (SCP, 2004).

#### voortgezet onderwijs

In het vo zijn de mannelijke leraren in de meerderheid en is dus geen sprake van een soortgelijke feminisering als in het basisonderwijs. De verhouding tussen vrouwelijke en mannelijke leraren is echter wel veranderd: het percentage vrouwen is van 29 (1998) toegenomen tot 43 procent nu (2004).

#### onderwijsarbeidsmarkt

Het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt houdt de vinger aan de pols van de onderwijsarbeidsmarkt. Als een van de knelpunten voor 2004 geldt de niet-evenredige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen (De Jonge, Van Uitert en Berger, 2004): de onderwijssector blijkt in dit opzicht geen afspiegeling van de samenleving. Naast de algemene feminisering is ook sprake van een oververtegenwoordiging van vrouwen in ondersteunende en uitvoerende onderwijsfuncties en van een (hierboven reeds genoemde) relatieve ondervertegenwoordiging in leidinggevende functies. Dat is met name het geval in het basisonderwijs.

### 6.2.2 De kwaliteit van de lessen

Een belangrijk punt voor de inspectie is of vergrijzing en feminisering van invloed zijn op de kwaliteit van de lessen op school. In de sectorhoofdstukken over het basis- en over het voortgezet onderwijs is een groot aantal lesbeoordelingen nader geanalyseerd. Hieronder gaan we niet in op deze lesanalyses als zodanig, maar op mogelijke verschillen tussen groepen leraren in relatie tot de vergrijzing en de feminisering. Wanneer oudere leraren bijvoorbeeld op bepaalde punten beter of slechter zouden scoren dan jongere, betekent dit dat zo'n relatie bestaat.

#### bekend fenomeen

De analyses die de inspectie in het basisonderwijs uitvoerde, bevestigen allereerst het bekende fenomeen van de 'praktijkschok' van de beginnende leraren die in het begin vooral aandacht hebben voor hun eigen functioneren en daardoor minder oog hebben voor specifieke behoeften van de leerlingen. Ze scoren daardoor significant lager op punten als:

- het weten te motiveren van de leerlingen;
- het aanbieden van gevarieerde werkvormen aan de leerlingen;
- de leerlingen actief gericht laten zijn op leren.

Omdat de komende jaren sprake is van een sterke verjonging van het lerarenbestand, zal het aantal leraren met deze kenmerken toenemen. Daarentegen zullen er steeds minder ervaren leraren zijn om deze beginners te begeleiden.

Tussen leraren en leraressen bestaan geen significante verschillen; alleen blijken vrouwen iets beter te zijn in het bevorderen van zelfvertrouwen dan mannen.

Uiteraard hebben wij verschillen tussen leraren kunnen constateren, maar uit deze analyse blijkt dat deze nauwelijks samenhangen met leeftijd, ervaring en geslacht. Deze bevinding komt overeen met onderzoeksgegevens uit de vorige paragraaf. Vanuit dat perspectief bezien leiden de vergrijzing en de feminisering niet tot een verbetering of verslechtering van de kwaliteit van het onderwijs.

Het beeld bij leraren in het voortgezet onderwijs komt grotendeels overeen met dat in het basisonderwijs. Omdat er ten tijde van het schrijven van dit Onderwijsverslag nog relatief weinig analyseerbare lesobservatiegegevens beschikbaar waren, kunnen deze resultaten nu nog niet gepresenteerd worden.

geen verbetering of  
verslechtering

Een ander punt dat bij kwaliteit aan de orde is, betreft de vraag of lessen überhaupt gegeven worden. In het primair onderwijs komt daadwerkelijke lesuitval niet of nauwelijks voor (0,1 procent) (OCW, 2004m). Scholen doen er alles aan om te voorkomen dat klassen naar huis worden gestuurd. Vervangers of leerkrachten van de eigen school nemen ruim twee derde van de uren over als een leerkracht afwezig is. Die afwezigheid wordt vooral veroorzaakt door langdurige ziekte van de leraren. In het voortgezet onderwijs ligt dat anders. Wanneer een docent afwezig is, valt de les bijna altijd (90 procent) ook daadwerkelijk uit. De gemiddelde lesuitval is in de onderbouw van het voortgezet onderwijs bijna 8 procent (OCW, 2004m). In tegenstelling tot het primair onderwijs veroorzaken de scholen zelf een groot deel van de lesuitval: vergaderingen, afname van toetsen, begeleiding van werkweken en allerlei andere activiteiten. Scholen kunnen veel winst behalen met maatregelen om met name deze structurele uitval te voorkomen, bijvoorbeeld door met kernteams te werken waarin verzuim van een leraar wordt opgevangen door de rest van het kernteam. Op sommige vmbo-scholen wordt dit al gedaan (Dekker e.a., 2003).

veel lesuitval in voortgezet  
onderwijs

In de bve-sector is de gemiddelde lesuitval in een normale lesweek ongeveer 5 procent. Circa de helft betreft geplande uitval: schoolreizen, scholingen van docenten, vergaderingen, enzovoorts. Structurele uitval door vacatures of langdurig verzuim komt in deze sector niet of nauwelijks voor. Deze uitval wordt bijvoorbeeld opgelost via een banen- of vervangingspool. Uitval komt ook niet voor, omdat soms in teams wordt gewerkt, waarbij de hele docentengroep verantwoordelijk is voor de opvang van incidentele uitval.

bve

## 6.3 Bevoegd en bekwaam

### 6.3.1 Is er nog een lerarentekort?

prognose ondanks  
meevallerssomer

Al enkele jaren wordt een tekort voorspeld van leraren in het primair en het voortgezet onderwijs, alsmede van schoolleiders primair onderwijs. De belangrijkste oorzaak is de vergrijzing en de daaruit voortvloeiende (pre)pensionering. Hoewel het afgelopen jaar het verwachte lerarentekort is mee gevallen doordat de vraag naar werknemers in andere maatschappelijke sectoren verminderd is, zijn de prognoses nog steeds somber. In de nota Werken in het onderwijs 2005 (OCW, 2004m) wordt voorspeld dat het tekort vooral na het schooljaar 2005/2006 merkbaar zal worden in het primair en voortgezet onderwijs. De voorspellingen luiden dat de tekorten in sommige regio's groter zullen zijn dan in andere. Als risicoregio's voor het primair onderwijs worden genoemd: de randstad, de provincie Utrecht, Almere en het midden en noorden van Gelderland. Voor het voortgezet onderwijs gaat het om Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en opnieuw het midden en noorden van Gelderland. Daar staat voor bijvoorbeeld Limburg en Drenthe de voorspelling tegenover dat daar geen fricties zullen optreden (OCW, 2004m).

vacatures

Het lerarentekort blijkt ook uit het aantal vacatures. Ook hier is sprake van een geografische component. Met name in de grote steden kampen vooral vmbo-scholen, scholengemeenschappen met een vmbo-afdeling en praktijkscholen met relatief veel openstaande vacatures (OCW, 2004m).

formatieplan

Voor elke school is het van belang dat men voldoende personeel heeft en krijgt. Scholen moeten dus inzicht hebben in de toekomstige personeelsontwikkeling, zeker als men in een risicoregio zit. In het basisonderwijs heeft bijna driekwart van alle basisscholen een formatieplan (Inspectie van het Onderwijs, 2004d), waarin de personeelsplanning beschreven staat voor het huidige en het komende jaar. Slechts 11 procent van alle basisscholen heeft daadwerkelijk een meerjarig formatieplan. In zo'n plan komen vooral aan de orde:

- de prognose van de leerlingenaantallen voor de komende jaren;
- de leeftijdsopbouw van het personeel.

Minder vaak komen voor:

- de verwachte uitstroom van het personeel naar VUT en pensioen;
- ziekteverzuim;
- de onderwijsvisie en -doelen;
- de benodigde functies;
- prognoses van vacatures.

lerarentekort bij  
ongewijzigd beleid in  
2007

De prognoses van OCW voorspellen bij ongewijzigd beleid in omstreeks 2007 een lerarentekort. Van de basisscholen zelf verwacht minder dan 9 procent een personeelstekort in de komende jaren; meer dan een kwart (30 procent) voorziet zelfs een overschot voor de eigen school. Men zou verwachten dat de scholen die een

**Tabel 6.3.1a Mate waarin scholen die een lerarentekort of –overschot verwachten een (meerjarig) formatieplan hebben (in percentages)**

	Basisonderwijs (N=332)				voortgezet onderwijs (N=86)			
	totaal basisonderwijs	meerjarig formatieplan	éénjarig formatieplan	geen formatieplan	totaal v.o.	meerjarig formatieplan	éénjarig formatieplan	geen formatieplan
verwacht een tekort	9	14	62	24	27	30	61	9
verwacht geen tekort of overschot	61	12	61	27	60	27	60	13
verwacht overschot	30	8	62	30	13	18	55	27
totaal	100	11	61	28	100	27	59	13

Bron : Inspectie van het Onderwijs 2004

tekort of een overschot voorzien, met een meerjarig formatieplan werken. Dat is immers noodzakelijk als ze er beleidsmatig op willen inspelen. In het basisonderwijs blijkt dat echter niet zo te zijn: het percentage scholen met geen, een éénjarig of een meerjarig formatieplan verschilt nauwelijks (zie tabel 6.3.1a). Verder ligt het in de rede te veronderstellen dat de relatief grote groep basisscholen die een overschot verwacht, een vorm van ‘extern mobiliteitsbeleid’ kent. Dat blijkt echter nauwelijks het geval te zijn.

In het voortgezet onderwijs heeft het merendeel van de scholen (ruim 85 procent) een formatieplan (Van der Veen en Klein, 2005) waarin de personeelsplanning beschreven staat voor het huidige en het komende jaar. Ruim een kwart van de scholen heeft een meerjarig formatieplan. Zoals te verwachten valt, is dat op grotere scholen vaker het geval dan op kleine. In dat plan komen dezelfde onderwerpen aan de orde als in het basisonderwijs. Meer dan de helft van de vo-scholen verwacht geen personeelstekort of -overschot in de komende jaren. Een kwart verwacht een tekort en 13 procent een overschot. Relatief gezien hebben de scholen die een tekort verwachten vaker een meerjarig formatieplan, dat de basis kan zijn van het beleid om met het verwachte tekort om te gaan (zie tabel 6.3.1a). Toch heeft nog ruim 60 procent van de scholen die een tekort verwachten slechts een eenjarig plan. Opmerkelijk is dat van de scholen die een overschot verwachten er relatief veel geen formatieplan hebben.

### 6.3.2 Zij-instromers

Eén van de maatregelen om het lerarentekort aan te pakken is mensen met een specifieke vooropleiding en met voldoende maatschappelijke en/of beroepservaring als zij-instromer in het beroep aan de slag te laten gaan. Het totaal aantal uitgereikte geschiktheidsverklaringen op basis waarvan zij-instromers sedert medio 2000 in het primair en voortgezet onderwijs kunnen worden aangesteld lag op 1 juli 2004

aantallen zij-instromers in  
het beroep

op 3.333. Van dit aantal komt ongeveer twee derde voor rekening van het primair onderwijs. De maximale scholings- en begeleidingstermijn zoals vastgelegd in regelgeving is twee jaar. Met toestemming van de inspectie kan deze termijn met maximaal een jaar worden verlengd. Ten behoeve van zij-instromers in het po is dat 128 keer gebeurd. Vrijwel steeds betrof het zwangerschap of ziekte. Ten behoeve van zij-instromers in het vo heeft de inspectie geen verzoeken tot verlenging van de termijn bereikt.

**Tabel 6.3.2a Aantal uitgereikte geschiktheidsverklaringen voor zij-instromers in het beroep**

Schooljaar	Primair onderwijs	Voortgezet onderwijs	Totaal
2000/2001	317	31	348
2001/2002	751	240	991
2002/2003	665	525	1190
2003/2004	220	499	719
Onbekend	63	22	85
<b>Totaal</b>	<b>2.016</b>	<b>1.317</b>	<b>3.333</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs

#### zij-instromers po

De uitval na aanstelling blijkt in het primair onderwijs niet groter te zijn dan ongeveer 5 procent. De inspectie heeft dit kunnen vaststellen na consultatie van een groot aantal pabo's, waaronder alle pabo's in de vier grote steden en Almere. Het aandeel mannen onder de zij-instromers ligt op ongeveer 25 procent. Dat lijkt weinig, maar in vergelijking met de uitstroom uit de Pabo is dit toch beduidend hoger. De gemiddelde leeftijd ligt op 35 jaar. Dit geeft aan dat sprake is van ho-afgestudeerden met ruime maatschappelijke en/of beroepservaring. De vooropleiding heeft bij 22 procent van de zij-instromers een wo-karakter en voor de overigen geldt dat zij een hbo-achtergrond hebben. 60 procent van de zij-instromers heeft voorheen een opleiding gevolgd in de sectoren Gedrag en Maatschappij of de sector Onderwijs. De overigen voor het merendeel in de sectoren Gezondheidszorg en Economie.

De toeloop van geïnteresseerde zij-instromers is in het cursusjaar 2003/2004 sterk teruggelopen. Op dit moment is zelfs sprake van een nagenoeg uitblijvend animo.

#### zij-instromers vo

De uitval van aangestelde zij-instromers in het vo wordt door de inspectie komend jaar precies onderzocht. De indruk op dit moment is dat, evenals in het po, die uitval niet groot is.

Het aandeel mannen onder de zij-instromers is iets meer dan de helft. De gemiddelde leeftijd ligt op 37 jaar. Ook in deze sector is dus sprake van ho-afgestudeerden met ruime maatschappelijke en/of beroepservaring. Meer dan de helft van de



zij-instromers heeft een wo-achtergrond. Vanuit de ho-sectoren Techniek en Economie worden met ongeveer 45 procent de meeste zij-instromers geleverd. In tegenstelling tot het po is de toeloop van geïnteresseerde zij-instromers in het cursusjaar 2003/2004 niet teruggelopen. Het aantal is stabiel gebleven ten opzichte van het jaar daarvoor. De belangstelling voor zij-instroom in het eerstegraads gebied is zelfs toegenomen. Vanaf de start van de mogelijkheid tot zij-instromen heeft ruim een kwart een aanstelling ontvangen op basis van uitzicht op een eerstegraads bekwaamheidsverklaring. Een voorzichtige inschatting voor de tweede helft van 2004 is dat ook meer recent van een afname in belangstelling geen sprake is. In het vo bestaat nog steeds een tekort voor bepaalde vakken. Van het totaal aantal van 1.317 zij-instromers in het vo is ruim eenderde aangesteld voor het verzorgen van de vakken economie of wiskunde.

In de cursusjaren 2001/2002 en 2002/2003 deed de inspectie in afzonderlijke rapporten verslag van de kwaliteit van de werkzaamheden zoals uitgevoerd door assessmentcentra die ingericht zijn bij lerarenopleidingen (Inspectie van het Onderwijs, 2002a en 2003b). In 2004 heeft de inspectie aanvullend onderzoek verricht bij acht centra. Ten dele betrof het centra die meer recentelijk activiteiten opstartten, voor een ander deel betrof het aanvullend onderzoek. Deze bezoeken bevestigen in grote lijnen de conclusies zoals beschreven in genoemde rapporten. Kort gezegd komt het er op neer dat de meeste assessmentcentra voor een belangrijk deel zeker voldoen aan wat de wetgever met de geschiktheidsonderzoeken beoogt. Voor een aantal centra geldt echter dat op vitale punten de kwaliteit van de zij-instromer onvoldoende beïnstroomd kan worden aangetoond. Ook de advisering laat bij nog teveel centra te wensen over.

vaststelling geschiktheid  
potentiële zij-instromers in  
het beroep

Halfjaarlijks vraagt de inspectie bij de instellingen die activiteiten verrichten met betrekking tot het zij-instroomtraject alle geschiktheidsverklaringen op die in de voorafgaande periode zijn verstrekt. Op dit moment gaat het om dertig instellingen. Naast organisatorische en administratieve tekortkomingen komt het voor dat instellingen onterecht geschiktheidsverklaringen afgeven. De vooropleiding is dan zodanig dat iemand in een vroeg stadium van de procedure verwezen had moeten worden naar de reguliere opleiding.

afgegeven geschiktheids-  
verklaringen

Gelijktijdig met de nadere doorlichting in 2004 van een aantal assessmentcentra heeft de inspectie ook gekeken naar de scholing en begeleiding zoals die door de lerarenopleidingen. Het betreft de lerarenopleidingen waar wordt vormgegeven waar de meeste zij-instromers vanuit deze centra zich aanmelden. Ook hier wordt de inspectie grotendeels bevestigd in de geformuleerde conclusies in de eerder gepubliceerde rapporten. De belangrijkste conclusies zijn nog steeds dat de scholing en begeleiding meer in overeenstemming moet worden gebracht met het profiel van de zij-instromer en dat de school waar de zij-instromer werkzaam is meer zeggenschap moet krijgen in het hele traject van scholing en begeleiding. Het lijkt er wel op dat er sprake is van enige verbetering voor wat betreft de situatie van de begeleiding van zij-instromers in het werkveld zoals die plaatsvindt in het vo.

scholing en begeleiding zij-  
instromers in het beroep



convenant G4 / Almere

Het aantal zij-instromers is het grootst in de vier grote steden (G4) en Almere. Daar zijn ook veel onbevoegde leraren in het voortgezet onderwijs. Er is inmiddels een convenant gesloten tussen de G4/Almere en OCW om het aantal onbevoegde leraren flink te verminderen. De schoolbesturen in die steden hebben daartoe een flinke verantwoordelijkheid gekregen.

### 6.3.3 Personeelsvoorziening

wet BIO

In juni 2004 is de Wet op de beroepen in het onderwijs (Wet BIO) aangenomen in het parlement. Hierdoor hebben scholen meer mogelijkheden om hun eigen personeelsvoorziening te reguleren en worden ze expliciet aanspreekbaar op de bekwaamheden van hun personeel. De daadwerkelijke invoering van de Wet BIO moet nog gebeuren. Eind 2004 was deze wet bij de helft van de schoolleiders in het basisonderwijs en bij bijna driekwart van de schoolleiders in het voortgezet onderwijs op hoofdlijnen bekend (Van der Veen en Klein, 2005).

onbevoegde leerkrachten

In het basisonderwijs komen nauwelijks onbevoegde leerkrachten voor. Dat mag wettelijk ook niet. Verder heeft bijna een derde deel van de scholen (31 procent) een of meer lio's en heeft 15 procent van de scholen een of meer zij-instromers. In het voortgezet onderwijs ligt de situatie anders. Daar wordt 13 procent van de lessen door leraren gegeven die niet bevoegd zijn voor dat vak. (Zij-instromers en lio's worden hier buiten beschouwing gelaten.) Tussen vakken onderling bestaan grote verschillen. Bij algemene economie, bijvoorbeeld, wordt een kwart van de lessen gegeven door leraren die daar niet bevoegd voor zijn. Bij lichamelijke oefening, daarentegen, worden bijna alle lessen (97 procent) door bevoegde gymleraren gegeven. Ook per schoolsoort zijn grote verschillen zichtbaar. Op vmbo-scholen wordt het vaakst lesgegeven door onbevoegde leraren (13 procent onbevoegde lessen) en op scholen voor havo/vwo het minst (6 procent onbevoegde lessen). Tot slot de regionale verschillen: in de grote steden (G4) en de regio's daaromheen worden meer lessen door onbevoegde leraren gegeven (tot 20 procent van de lessen) dan in de rest van het land.

Op basis van de WVO art. 33.2 (onthefving van bevoegdheid in verband met buitengewone bekwaamheid) adviseerde de inspectie CFI omtrent dertien aanvragen. Zesmaal viel het advies negatief uit.

Op basis van de WVO art. 114 (voor het betreffende vak is geen bevoegdheid geregeld) adviseerde de inspectie CFI omtrent negentien aanvragen. Op een uitzondering na viel dat advies positief uit. Het betrof de vakken Uiterlijke Verzorging en Transport en Logistiek.

Op basis van de WVO art. 110 (omzetting getuigschrift lerarenopleiding van buiten de EEG naar evenwaardig Nederlands getuigschrift) adviseerde de inspectie IBG omtrent 69 aanvragen. Elf keer adviseerde de inspectie om de beslissing uit te stellen met de duur van een jaar omdat het niveau van de beheersing van het Nederlands nog onvoldoende op peil was.

## 6.4 Integraal personeelsbeleid

Zorg dragen voor voldoende én bekwaam personeel is geen losstaande activiteit van scholen, maar een onderdeel van het bredere personeelsbeleid. In 2000 is in de onderwijs-CAO afgesproken dat scholen werken aan integraal personeelsbeleid (IPB). In het vorige Onderwijsverslag is geconstateerd dat de invoering van de verschillende onderdelen van integraal personeelsbeleid nog traag verloopt (blz. 42). Uit de IPB-monitor van 2004 (Van der Veen en Klein, 2005) blijkt dat deze ontwikkeling zich gestabiliseerd heeft.

Hieronder wordt de situatie meer in detail beschreven voor het basis- en het voortgezet onderwijs. Tenzij anders is aangegeven komt de informatie uit de IPB-monitor 2004.

### 6.4.1 Basisonderwijs

Meer dan de helft van de scholen benut de ruimte in wet- en regelgeving voor het voeren van een eigen personeelsbeleid. De andere scholen doen dat enigszins of helemaal niet. Het personeelsbeleid in het basisonderwijs wordt bij de helft van de scholen op bovenschools- of op bestuursniveau vormgegeven. Minder dan een kwart van de scholen heeft (ook) een IPB-plan op schoolniveau. Eveneens een kwart heeft echter helemaal geen schriftelijke IPB-notitie. Hoewel dus niet alle scholen een formeel document hebben, is het nut van IPB voor bijna alle scholen helder en is aan de voorwaarden voor het uitvoeren ervan (tijd, geld en draagvlak) grotendeels voldaan. Zoals te verwachten viel, is vooral de schoolleiding betrokken geweest bij het opstellen van een IPB-plan, en in wat mindere mate het personeel en het bestuur. Opmerkelijk is dat volgens de schoolleiding de betrokkenheid van deskundigen van buiten de school even groot is als die van het personeel en het bestuur.

In het waarderingskader van de inspectie is IPB een aspect van de kwaliteitszorg van een school. Scholen die hun IPB ontwikkeld hebben, blijken in de periodieke kwaliteitsonderzoeken van de inspectie een significant hogere score te krijgen op het kwaliteitsaspect 'kwaliteitszorg'. Dat geldt met name voor drie van de zes onderliggende kwaliteitskenmerken:

- de school evalueert systematisch de kwaliteit van haar leerresultaten en van het onderwijs en leren;
- de school werkt gericht aan de verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs;
- de algehele zorg voor kwaliteit is systematisch.

Bij de grote meerderheid van de scholen is er sprake van verticale integratie in hun personeelsbeleid; het personeelsbeleid sluit redelijk of goed aan op de onderwijsdoelen van de school. Zo'n 10 procent van de scholen vindt deze aansluiting echter matig of slecht. Ook bij de verticale integratie blijkt een samenhang met het inspectieoordeel over kwaliteitszorg: hoe beter de kwaliteitszorg, des te sterker

hogere score op  
kwaliteitszorg

verticale integratie in  
het personeelsbeleid

het inspectieoordeel over kwaliteitszorg: hoe beter de kwaliteitszorg, des te sterker de verticale integratie. Ruim de helft van de schoolleiders vindt dat er een goede samenhang is tussen de onderwijsdoelen van de school en de wensen van de individuele medewerkers, de rest zegt dat daar niet altijd sprake van is. Bijna alle scholen hebben hun taakbeleid op schrift staan (ongeveer 5 procent niet). Beschreven zijn met name de evenredige taakverdeling en -belasting van het personeel en in mindere mate de wensen van het personeel en hun kennis en vaardigheden.

#### competentieprofielen

De helft van de scholen geeft aan competentieprofielen te hebben opgesteld voor een aantal leraren, en binnen die groep twee derde voor (bijna) alle leraren. Een kwart van de scholen geeft aan voor het onderwijsondersteunend personeel competentieprofielen te hebben opgesteld. In verreweg de meeste gevallen worden de competentieprofielen afgestemd op de doelen van de school. In twee derde van de gevallen worden ze gebruikt bij werving en selectie en in de helft van de gevallen houden scholen bij het opstellen en bijstellen ervan rekening met de competenties van collega's of het gehele team. Zoals te verwachten viel, ligt het voortouw bij het opstellen van competentieprofielen bij de schoolleiding. Dan volgen de deskundigen van buiten de school en 'pas' daarna het personeel en het bestuur. De verschillende elementen van het horizontale personeelsbeleid laten het volgende beeld zien.

#### Functioneringsgesprekken

Met het onderwijsgevend personeel wordt bij 99 procent en met het onderwijsondersteunend personeel op driekwart van de scholen een functioneringsgesprek gehouden. Op verreweg de meeste scholen (85 procent) vindt het gesprek met de leraren elk jaar plaats aan de hand van een vastgestelde regeling. Een onderdeel van zo'n regeling is dat de gemaakte afspraken schriftelijk worden vastgelegd, wat op nagenoeg alle scholen gebeurt. De informatie over iemands functioneren levert betrokkene op de eerste plaats zelf aan. Voorts bezoekt degene die het functioneringsgesprek gaat leiden, vaak diens lessen. Collega's en ouders zijn nog nauwelijks bron van informatie en het minst wordt nog gewerkt met leerlingen(enquêtes). De onderwerpen die in de meeste functioneringsgesprekken aan de orde komen zijn in volgorde van voorkomen:

- werkdruk;
- loopbaanwensen;
- opleiding en scholing;
- functioneren van de leidinggevende;
- taakdifferentiatie, taakverdeling en beleid;
- interne en externe mobiliteit;
- ontwikkeling in bredere zin.

De controle op de voortgang van de gemaakte afspraken in de functioneringsgesprekken geschiedt grotendeels op informele wijze of tijdens voortgangs- of ontwikkelgesprekken. Het gemiddelde rapportcijfer voor de functioneringsgesprekken is 7,1.

### Beoordelingsgesprekken

Anders dan de genoemde functioneringsgesprekken worden beoordelingsgesprekken slechts op de helft van de scholen gehouden, meestal bij de overgang van een tijdelijke naar een vaste aanstelling. Bij een op de zes scholen is sprake van regelmatig terugkerende beoordelingsgesprekken, meestal eens per jaar. Met het onderwijsondersteunend personeel worden op minder dan de helft van de scholen (40 procent) beoordelingsgesprekken gehouden en ook hier gebeurt dat vooral als een vaste aanstelling in zicht komt. Competentieprofielen bij de beoordelingsgesprekken worden nog niet vaak gebruikt. Als er sprake van is, gaat het hoofdzakelijk om de houding en het gedrag ten opzichte van collega's en om de doorgemaakte ontwikkeling in kennis en vaardigheden.

van tijdelijke naar vaste  
aanstelling

### Persoonlijk ontwikkelingsplan

Ruim de helft van de scholen zegt inmiddels te werken met persoonlijke ontwikkelingsplannen (pop's). De twee belangrijkste onderdelen voor een pop zijn de schoolontwikkeling en de eigen competenties van de leraar, waarbij iets meer belang wordt gehecht aan de schoolontwikkeling. 11 procent van de scholen heeft een aparte opleidingsfunctionaris. Meer dan de helft van de scholen vindt dat er voldoende financiële middelen zijn voor opleiding en scholing van het personeel.

### Beloningen

Bij negen van de tien scholen vindt geen beloningsdifferentiatie plaats. Overigens heeft twee derde van de scholen die aan beloningsdifferentiatie doet de criteria daarvoor op papier vastgelegd. Scholen met beloningsdifferentiatie doen dit doorgaans op individuele basis, en gekoppeld aan geleverde prestaties. Het gaat vooral om gratificaties, bijzondere vergoedingen en niet-materiële beloningen, zoals studiereizen en extra verlof (inspectiegegevens). Hoewel deze toelagen slechts een zeer beperkt onderdeel uitmaken van de totale loonkosten, is het aandeel daarin de afgelopen jaren wel gestegen. In 1998 werd in het primair en voortgezet onderwijs en in de bve-sector nog 0,38 procent van de loonkosten besteed aan specifieke toelagen. In 2003 is dit aandeel gestegen naar meer dan 0,5 procent, wat overeenkomt met een totaal van ruim 69 miljoen euro (OCW, 2004i). Extra periodieke verhogingen, functioneringstoelagen en hogere salarisschalen komen nog nauwelijks voor. Ook het niet toekennen van een periodieke verhoging is in het basisonderwijs een onbekend verschijnsel.

weinig differentiatie

### Beginnende leraren

Op elke school zijn er beginnende leraren met geen of weinig onderwijservaring, zoals lio's, recent afgestudeerden en zij-instromers. Begeleiding vindt veelal plaats door een coach of een coördinator 'beginnende leraren'. De belangrijkste input voor de begeleiding vormen de lesobservaties. Op minder dan de helft van de scholen vinden intervisiebijeenkomsten of speciale bijeenkomsten voor beginnende leraren plaats, al dan niet op hun verzoek, zo blijkt uit de IPB-monitor. Voor beginnende leraren zijn doorgaans afspraken gemaakt over de gebieden waarop de begeleiding plaatsvindt; meestal is ook tijd vrijgemaakt voor het ontvangen van begeleiding. Op twee derde van de scholen zijn afspraken gemaakt over de wijze van beoorde-

coaching

ling en is tijd vrijgeroosterd voor de coach. De helft van de scholen stelt voor een beginnende leraar een apart begeleidingsplan op.

#### 6.4.2 Voortgezet onderwijs

##### aansluiting bij onderwijsdoelen

Twee derde van de scholen benut de ruimte die wet- en regelgeving biedt voor het voeren van een eigen personeelsbeleid. De rest van de scholen doet dat enigszins of helemaal niet. Het personeelsbeleid wordt op bijna de helft van de vo-scholen op schoolniveau vormgegeven. Een derde van de scholen heeft geen IPB-plan. Hoewel dus niet alle scholen een formeel document hebben, is het nut van IPB voor bijna alle scholen helder. Tijdens inspectiebezoeken melden schoolleiders dat IPB wel leidt tot een flinke vergroting van de administratieve last. Ook in het vo is vooral de schoolleiding betrokken geweest bij het opstellen van een IPB-plan, gevolgd door de MR. Bij de grote meerderheid van de scholen is er sprake van verticale integratie: het personeelsbeleid sluit redelijk of goed aan bij de onderwijsdoelen van de school. Zo'n 10 procent van de scholen vindt echter dat deze aansluiting matig of slecht is.

##### inspectieoordeel

Scholen die hun IPB ontwikkeld zeggen te hebben, krijgen een iets beter inspectieoordeel op het aspect 'kwaliteitszorg'. Dat geldt voor nagenoeg dezelfde onderliggende kwaliteitskenmerken als in het basisonderwijs:

- de school evalueert systematisch de kwaliteit van haar leerresultaten en van het onderwijs en leren;
- de school werkt gericht aan de verbetering van de kwaliteit van haar onderwijs.

##### werving en selectie

Bijna alle scholen (95 procent) hebben hun taakbeleid op schrift staan. Beschreven zijn met name de evenredige taakverdeling en -belasting van het personeel. Vier op de tien scholen zegt competentieprofielen te hebben opgesteld voor (vrijwel) alle leraren; twee op de tien heeft dit gedaan voor (bijna) al het onderwijsondersteunend personeel. In verreweg de meeste gevallen worden de competentieprofielen afgestemd op de doelen van de school, in driekwart van de gevallen worden ze gebruikt bij de werving en selectie, en in de helft van de gevallen wordt bij het opstellen en bijstellen ervan rekeninggehouden met de competenties van collega's of het gehele team.

##### Functioneringsgesprekken

##### informatiebronnen

Met het onderwijsondersteunend personeel wordt bij 15 procent van de scholen en met het onderwijsgevend personeel bij 10 procent van de scholen (nog) niet regelmatig een functioneringsgesprek gehouden.

Van de scholen die structureel functioneringsgesprekken voeren, gebeurt dat bij twee derde elk jaar aan de hand van een vastgestelde regeling. Een onderdeel van de regeling is dat de gemaakte afspraken schriftelijk worden vastgelegd. Ook in het vo wordt de informatie over iemands functioneren op de eerste plaats door de betrokkene zelf aangeleverd. Daarnaast worden vaak de lessen bezocht door degene die het functioneringsgesprek gaat leiden. Collega's en leerlingen (door enquêtes) worden in wisselende mate gebruikt als informatiebron. De onderwerpen

die in de meeste functioneringsgesprekken aan de orde komen, zijn in volgorde van belangrijkheid:

- werkdruk;
- taakdifferentiatie, taakverdeling en beleid;
- opleiding en scholing, vaak gekoppeld aan de opleiding in bredere zin;
- loopbaanwensen;
- functioneren van de leidinggevende.

De controle op de voortgang van de gemaakte afspraken in de functioneringsgesprekken gebeurt ook hier grotendeels op informele wijze of tijdens voortgangs- of ontwikkelgesprekken. Het gemiddelde rapportcijfer voor de functioneringsgesprekken is volgens de schoolleiding een 6,6.

### Beoordelingsgesprekken

Beoordelingsgesprekken worden in twee derde van de scholen gebruikt bij de overgang van de tijdelijke naar de vaste aanstelling. Op tien procent van de scholen vinden geen beoordelingsgesprekken plaats. Bij het onderwijsondersteunend personeel is sprake van een zelfde patroon, maar komen beoordelingsgesprekken wat minder voor. Competentieprofielen bij de beoordelingsgesprekken worden ook in het vo nog niet vaak gebruikt. Als er sprake van is, gaat het hier hoofdzakelijk om de doorgemaakte ontwikkeling in kennis en vaardigheden en om de houding en het gedrag ten opzichte van collega's. Tijdens de schoolbezoeken merkt de inspectie dat op sommige vo-scholen het nieuwe functiewaarderingssysteem aanleiding geeft tot onderlinge ruzie tussen leraren onderling en tot ruzie met de schoolleiding. Dit omdat maar een beperkt aantal leraren kan doorstromen naar een hogere functie (van Lb naar Lc). Vooral oudere leraren lijken door deze beloningsdifferentiatie gedemotiveerd te raken.

competentieprofielen nog  
weinig gebruikt

### Persoonlijk ontwikkelingsplan

Bijna de helft van de scholen zegt inmiddels te werken met persoonlijke ontwikkelingsplannen (pop's). Net als in het basisonderwijs gaat het om schoolontwikkeling en de eigen competenties van de leraar, waarbij iets meer belang wordt gehecht aan de eigen competenties van de leraar. Een derde van de vo-scholen heeft een aparte opleidingsfunctionaris. Bijna de helft van de scholen vindt dat er voldoende financiële middelen zijn voor opleiding en scholing van het personeel.

opleidingsfunctionaris

### Beloningen

Op driekwart van de scholen vindt geen beloningsdifferentiatie plaats. Als dat wel gebeurt, is het doorgaans op individuele basis, en gekoppeld aan geleverde prestaties. Het gaat vooral om extra periodieken, niet-materiële beloningen zoals studiereizen en extra verlof, gratificaties en om bijzondere vergoedingen. Het niet toekennen van een periodieke verhoging komt in het voortgezet onderwijs in uitzonderingsgevallen voor. Minder dan de helft van de scholen die aan beloningsdifferentiatie doen, heeft dit op papier vastgelegd. Tijdens schoolbezoeken meldt de schoolleiding soms dat er weinig ruimte is voor extra beloningen, scholing en dergelijke, omdat vrijwel al het geld is opgegaan aan de nieuwe CAO die in 2002/2003 is ingegaan.

vrijwel altijd periodieke  
verhogingen

begeleiding

### Beginnende leraren

Op bijna elke school zijn er beginnende leraren met geen of weinig onderwijservaring, zoals lio's, recent afgestudeerden en zij-instromers. De begeleiding van deze beginnende leraren gebeurt op verschillende manieren: door een coach, door de coördinator 'beginnende leraren', door specifieke vakbegeleiding, door lesobservaties, met speciale bijeenkomsten voor beginnende leraren. Voor beginnende leraren zijn doorgaans afspraken gemaakt over de gebieden waarop de begeleiding plaatsvindt en is tijd vrijgemaakt voor het ontvangen van begeleiding. Bijna de helft van de scholen stelt voor een beginnende leraar een apart begeleidingsplan op.

## 6.5 De rol van de schoolleiding

Het zorg dragen voor het personeelsbeleid is een van de hoofdtaken van een schoolleider, zeker als op dat gebied veranderingen zijn of zelfs risico's dreigen, zoals een tekort aan leraren. Evenals bij de vorige aspecten in dit hoofdstuk is ook hier een kwantitatief en een kwalitatief perspectief aan te brengen.

### 6.5.1 Het dreigend tekort aan schoolleiders

animo niet zo groot

De schoolleiding speelt een centrale rol bij de invoering van integraal personeelsbeleid. Uit de prognoses van OCW blijkt dat er vooral in het primair onderwijs aanzienlijke tekorten aan schoolleiders te verwachten zijn (OCW, 2004i). Dit komt doordat vrouwen meer belemmeringen zien dan mannen om de stap naar het schoolleiderschap te zetten, terwijl door de toenemende feminisering het aandeel vrouwen juist toeneemt. Een tweede belemmering is dat het maximumsalaris van directeuren van kleine scholen slechts weinig hoger is dan dat van leerkrachten, waardoor de animo om directeur te worden niet zo groot is (Hermanussen, Van Dartel en Van der Mooren, 2002).

### Casus: Schoolleiders van buiten

Mede omdat het moeilijk is om aan schoolleiders in het primair onderwijs te komen, zoeken schoolbesturen naar alternatieven, zoals het werken met kweekvijvers en het benoemen van (adjunct-)directeuren die geen leraar zijn geweest. De inspectie heeft enkele portretten gemaakt van deze 'schoolleiders van buiten'. Zie: [www.schoolvoorbeelden.nl](http://www.schoolvoorbeelden.nl).

### 6.5.2 De schoolleiding en personeelsbeleid

bemoedigend

Driekwart van de schoolleiders in het basisonderwijs acht zichzelf (ruim) voldoende toegerust en opgeleid om integraal personeelsbeleid op hun school in te voeren.



In het voortgezet onderwijs achten nagenoeg alle schoolleiders zich daartoe voldoende toegerust; naar eigen zeggen beschikken ze over voldoende vaardigheden en kennis om het personeel op een goede manier te beoordelen. Daarbij is nauwelijks verschil tussen scholen die een personeelstekort verwachten, een overschot of geen van beide. Vier op de tien schoolleiders in zowel het primair als het voortgezet onderwijs zijn echter minder positief over het beschikbare geld en een kwart zegt onvoldoende tijd beschikbaar te hebben. Dat zoveel schoolleiders zich voldoende toegerust voelen is bemoedigend en biedt een goed aanknopingspunt voor de voorgenomen toespitsing van het inspectietoezicht op het personeelsbeleid als onderdeel van de kwaliteitszorg van de scholen.

### Casus: De rol van schoolleiders bij ict-ontwikkeling

Er is verhoudingsgewijs veel bekend over de rol van schoolleiders bij schoolontwikkeling in het algemeen, maar over de rol van schoolleiders bij specifieke beleids- onderwerpen, zoals personeelsbeleid en bijvoorbeeld ook bij ict-ontwikkeling in scholen is dat veel minder het geval.

In 2004 heeft de inspectie een zestal portretten gemaakt over de rol van schoolleiders in het basis- en voortgezet onderwijs bij de ict-ontwikkeling op hun school. De portretten zijn gepubliceerd in een boekje met de titel 'Schoolleiders on line' en op de website [www.schoolvoorbeelden.nl](http://www.schoolvoorbeelden.nl). De bevindingen uit die portretten zijn ook deels van toepassing voor hun rol bij het personeelsbeleid op de school.

Uit de ict-schoolportretten tot nu toe, gesprekken met experts en de literatuur over onderwijsinnovatie blijkt dat schoolleiders vaak een cruciale rol vervullen in de ontwikkeling van scholen in het algemeen en in het verlengde daarvan ook op het gebied van ict (Van Eck e.a., 2002).

De rol van schoolleiders kan variëren in relatie tot de fasen van ontwikkeling in het beleid. Met name wordt onderscheid gemaakt tussen ict-toepassingen binnen traditionele kaders (hetgeen we hiervoor de fase van de substitutie noemden) en ict-toepassingen die leiden tot nieuwe onderwijsconcepten (de fase van transitie, uitmondend in transformatie). Omdat het in het eerste geval vooral gaat om het vervangen en verbeteren van traditionele middelen met behulp van ict-toepassingen en omdat de onderwijskundige doelen gelijk blijven, vergt dit vooral interventies op het gebied van beheer, facilitering en organisatie. In het tweede geval leidt het denken over mogelijke ict-toepassingen tot een meer fundamentele heroriëntatie op het onderwijs en de inrichting daarvan.

Leiding geven aan ict-ontwikkeling in scholen doet een extra beroep op leidinggevende capaciteiten:

- Relatie met primair proces

De visie die zij hebben op onderwijs en met name op onderwijsleerprocessen is van doorslaggevend belang voor de keuzes die zij maken.

- Denkkraft, daadkracht en ondernemerschap

Het komt vaak aan op de persoon van de leidinggevende of keuzes worden geaccepteerd, en of ze de moed en het lef hebben om keuzes te maken.

[www.schoolleiders.nl](http://www.schoolleiders.nl)



Belangrijk is dat ze in netwerken participeren en dat ze vaardig zijn in het 'van buiten naar binnen halen'.

- **Organisatie: beleid en beheer**

In de beginfase wordt vaak strak en centraal gestuurd, maar gaandeweg kan dat meer losgelaten worden. Dat kan omdat de materiële randvoorwaarden op ict-gebied op orde zijn, omdat leraren een beroep kunnen doen op ict-specialisten in de school, omdat de juiste mensen op de juiste plek zitten en omdat deskundigheidsbevordering heeft plaatsgevonden.

- **Sturing van professionals**

Wat opvalt is dat de schoolleiders vaak een stevig personeelsbeleid voeren. Dat begint vaak met het zoeken naar leraren die in staat zijn ontwikkelingen te dragen, een soort interne deskundigen of interne begeleiders. Zij verstevigen vervolgens de organisatie door een goed, meer structureel personeelsbeleid. Ze kunnen doortastend zijn bij het samenstellen van het team en als dat nodig is ook in staat zijn onconventionele keuzes te maken.

- **Organisatieontwikkeling**

Onderwijsmensen zijn soms al tevreden als ict wordt toegepast om bestaande middelen en werkwijzen te vervangen en te verbeteren (de substitutiefase). Er is echter meer nodig: een meer fundamentele bezinning op doel, inhoud, werkvorm en opbrengsten (transformatie). Belangrijk is verder een goede temporisering van ontwikkelprocessen en de afstemming van het eigen tempo of het organisatietempo: schoolleiders zijn vaak mensen die snel denken en werken en verwachten dat dan ook van anderen in de organisatie.

## 6.6 Nabeschuiving

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, 2004) constateert een aantal ontwikkelingen binnen het onderwijs:

- de feminisering van het leraarsberoep;
- een daling van het gemiddelde opleidingsniveau van het onderwijsgevend personeel;
- steeds meer specialisatie en splitsing van taken (zoals intern begeleider, remedial teacher, coördinator);
- een verschuiving in de personele inzet van primaire taken (lesgeven) naar secundaire taken (ondersteuning en begeleiding) en managementfuncties;
- een verschuiving van een gesloten professie met landelijke opleidingseisen naar een gewoon werknemerschap met door de school geformuleerde bekwaamheidseisen;
- het in toenemende mate een beroep doen op werknemers uit andere sectoren.

beroep van leraar  
verandert van karakter

Het SCP concludeert dat het beroep van leraar als gevolg van de verschillende onderwijsinhoudelijke en organisatorische vernieuwingen totaal van karakter zal veranderen. Daarbij vraagt het zich af of de kwaliteit van het onderwijs er door verbetert of verslechtert. Voor het SCP is het tijd voor een nadere bezinning op de inhoud, beeldvorming en positie van het lerarenberoep.

Een aantal van bovengenoemde punten is in dit hoofdstuk aan de orde geweest: vergrijzing en feminisering, zij-instromers en de verantwoordelijkheid van de scholen voor hun personeelsbeleid. De inspectie heeft dit jaar voor het eerst een eerste analyse gemaakt van verschillen tussen groepen leraren. Afgezien van de bekende 'praktijkschok' voor beginnende leraren (zie par. 6.2.2) blijken er geen verschillen te bestaan tussen jongere en oudere leraren en tussen leraren en leraressen als het gaat om de kwaliteit van de lessen. Wat dat betreft zijn er dus geen signalen dat het onderwijs verbetert of verslechtert door de vergrijzing of de feminisering.

geen verschillen in  
kwaliteit lessen

Desalniettemin is de inspectie van mening dat het wenselijk is het personeelsbeleid van de scholen meer in haar toezicht te betrekken. De inspectie doet dit vanuit de invalshoek van de kwaliteitszorg van de scholen, waarbij de inspectie personeelsbeleid als een aspect daarvan beschouwt. Door het personeelsbeleid van de school in verband te brengen met de waargenomen kwaliteit van de geobserveerde lessen, kan een inspecteur de schoolleiding stimuleren het personeelsbeleid nader in te vullen.

personeelsbeleid aspect  
van kwaliteitszorg

# Hoofdstuk 7

## De staat van het primair onderwijs

Samenvatting *150*

- 7.1 Ontwikkelingen in het primair onderwijs *152*
- 7.2 Thema's in het primair onderwijs *155*
  - 7.2.1 Leesonderwijs in de onderbouw van de basisschool *155*
  - 7.2.2 Autochtone achterstandsleerlingen en scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen *159*
  - 7.2.3 Groepsgrootte *164*
  - 7.2.4 Zorg voor leerlingen met dyslexie, adhd, autisme en hoogbegaafdheid *166*
  - 7.2.5 Kwaliteit van schoolbesturen *167*
  - 7.2.6 Het onderwijs in de vier grote steden *169*
  - 7.2.7 Zeer zwakke scholen *171*
- 7.3 De kwaliteit van het primair onderwijs *173*
  - 7.3.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs *173*
  - 7.3.2 De kwaliteit van het basisonderwijs *178*
  - 7.3.3 De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs *185*
  - 7.3.4 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs *187*
- 7.4 Naleving wet- en regelgeving *194*
- 7.5 Nabeschuiving *196*

# Samenvatting

lezen

Op te veel scholen worden leesproblemen bij leerlingen niet tijdig opgemerkt en niet systematisch genoeg aangepakt. Leerlingen met leesproblemen zullen op deze scholen de opgelopen achterstand meestal niet meer inlopen en later steeds meer moeite krijgen met andere vakken. Hun achterstand op leeftijdsgenoten zal steeds groter worden, waardoor er in veel gevallen een negatief zelfbeeld ontstaat: zwakke lezers hebben voortdurend het gevoel te falen. Op de meeste scholen is het onderwijs in taalontwikkeling in de groepen 1 en 2 nog te weinig expliciet en te weinig ingericht op basis van duidelijke leerlijnen en tussendoelen. De mogelijkheden een sterke basis te leggen voor het formele leesonderwijs worden hierdoor onvoldoende benut.

autochtone  
achterstandsleerlingen

Op alle categorieën scholen met meer dan een kwart autochtone achterstandsleerlingen zijn de opbrengsten gemiddeld laag. De kwaliteit van het onderwijsleerproces op deze scholen biedt weinig aanknopingspunten voor een verklaring van dit probleem. Uit ons toezicht blijkt geen eenduidige samenhang tussen onderwijskwaliteit en het percentage autochtone achterstandsleerlingen; evenmin blijkt extra informatie samen te hangen met een beter onderwijsleerproces. Nader en specifiek onderzoek lijkt geboden. Zo blijkt uit een recent onderzoek dat in Friesland, een provincie met veel autochtone achterstandsleerlingen en veel scholen met lage opbrengsten, de gemiddelde onderwijstijd onder het landelijke gemiddelde ligt (Van Ruijven, 2004). Aanknopingspunten voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs op scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen zijn: meer aandacht voor taalachterstanden en betere afstemming op de (verschillende) taalbehoeften van de leerlingen, beter opgebouwde en gestructureerde lessen en goede procedures om zorgleerlingen tijdig te signaleren. Generieke maatregelen voor deze categorie scholen liggen echter niet voor de hand. Om de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen te verbeteren is naar het oordeel van de inspectie een schoolspecifieke aanpak geboden.

groeps grootte

Sinds 1995 is de gemiddelde groepsomvang in het basisonderwijs met 2,2 leerlingen gedaald. In de onderbouw daalde het gemiddeld aantal leerlingen per groep met drie leerlingen.

zorg voor leerlingen met  
dyslexie, adhd, autisme  
en hoogbegaafdheid

Acht van de tien scholen hebben handelingsplannen opgesteld voor leerlingen met dyslexie. De meerderheid van de basisscholen beschikt echter voor leerlingen met adhd, autisme en hoogbegaafdheid niet over deze plannen. De kwaliteit van de plannen schiet vaak tekort en gemiddeld wordt slechts twee of drie keer per week extra zorg aangeboden. Scholen zouden meer en beter gebruik moeten maken

van externe expertise. De inspectie gaat nadrukkelijker toezien op de omgang van scholen met leerlingen die een (potentiële) indicatie hebben.

In de periode 1 januari 2003 tot 1 september 2004 werden in het basisonderwijs 2.068 periodieke kwaliteitsonderzoeken (pko) uitgevoerd. 34 scholen (1,6 procent) werden als zeer zwak beoordeeld. Het merendeel van de scholen die tijdens de bestandsopname zeer zwak waren, heeft zich inmiddels verbeterd. Tijdens de bestandsopname trof de inspectie in de vier grote steden naar verhouding veel zeer zwakke scholen aan. Een deel van deze scholen startte in 2000 met het onderwijskansenplan (okp). De kwaliteit van het onderwijs in de vier grote steden is sindsdien duidelijk verbeterd en de achterstand op de rest van het land is grotendeels ingelopen. Die verbetering is ook zichtbaar op de scholen die aan het onderwijskansenplan hebben deelgenomen. In een korte periode van drie of vier jaar hebben okp-scholen zich ontwikkeld van kwetsbare en vaak zwakke scholen tot scholen die in veel opzichten nog maar weinig verschillen van andere scholen met een vergelijkbaar aantal achterstandsleerlingen. De inspectie schrijft deze ontwikkeling toe aan het feit dat de okp-scholen de mogelijkheid hebben gekregen op basis van de eigen Ausgangssituatie en de eigen prioriteiten een integraal ontwikkelingsplan op te stellen en uit te voeren. De kernbegrippen in de okp-werkwijze zijn: integrale aanpak en samenhang tussen vernieuwingen, resultaatgericht en schoolspecifiek werken volgens plan, gerichtheid op duurzame veranderingen en zelfsturing.

zeer zwakke scholen en  
het onderwijs in de vier  
grote steden

De kwaliteit van het onderwijsleerproces is in het basisonderwijs de afgelopen zeven jaren gestegen. De inhoud van het leerstofaanbod, de afstemming op verschillen en de leerlingenzorg laten duidelijk vooruitgang zien. Sommige onderdelen blijven echter achter. De doorgaande lijn in het leerstofaanbod, voldoende aandacht voor leer- en denkstrategieën en afstemming op verschillen waren in 1998 de zwakste onderdelen van het onderwijsleerproces. In het schooljaar 2003/2004 is dat nog steeds zo. Nu steeds meer scholen over een goed beeld van de eigen opbrengsten beschikken, kunnen ze zelf hun kwaliteit vaststellen aan de hand van objectieve en landelijk vergelijkbare gegevens. De condities voor een goed onderwijsleerproces en opbrengsten van voldoende niveau zijn in het algemeen gunstig. De aandacht voor kwaliteitszorg neemt toe.

basisonderwijs

Bijna twee derde van de scholen voor speciaal basisonderwijs is er in relatief korte tijd in geslaagd de zorg voor hun eigen kwaliteit op een systematische wijze inhoud te geven. Het beleid van de scholen is meer resultaatgericht geworden. Een onderwerp dat veel aandacht verdient bij de verbetering van het onderwijs is zorg en begeleiding. Ruim 70 procent van de scholen stelt bij de plaatsing van leerlingen niet voor elke leerling een ontwikkelingsperspectief op. Acht van de tien scholen stellen vroegtijdig en systematisch vast welke zorg de leerlingen behoeven, maar 20 procent van de scholen voor speciaal basisonderwijs voert de zorg voor deze leerlingen onvoldoende planmatig uit en gaat niet na wat de effecten van de zorg zijn. Vier van de tien scholen richten zich nog niet voldoende op de opbrengsten van het onderwijs.

speciaal basisonderwijs

speciaal onderwijs

Scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs staan voor verschillende nieuwe taken en moeten wennen aan een nieuw wettelijk regime. De centrale taak blijft echter goed onderwijs bieden aan de leerlingen die op deze scholen zijn aangewezen. De kwaliteit van het speciaal onderwijs schiet echter ernstig tekort. Vooral de tekortkomingen in de zorg en begeleiding stemmen zorgelijk. Ook de kwaliteitszorg, het leerstofaanbod, de leertijd en de onderwijsleerprocessen vertonen veel zwakke plekken. De inspectie zal het toezicht op de scholen intensiveren, maar pleit tegelijkertijd voor extra impulsen vanuit de overheid.

Verder vereist de nieuwe werkwijze bij het plaatsingstraject van de rec's een omslag die nog niet in vaste routines is vertaald. De centra zijn er wel in geslaagd een indicatieproces in te richten dat meestal binnen een acceptabele periode wordt afgerond. Maar in het belang van leerlingen en ouders is een meer bedrijfsmatige benadering van het indiceringproces gewenst.

Het aantal leerlingen op een plaatsingslijst voor het (v)so daalt. De omvang van aanmeldings- en onderzoekslijsten neemt licht af. De belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van wachtlijsten zijn onvoldoende huisvesting en toename van de ernst van de problematiek van de leerlingen.

De ambulante begeleiding in het speciaal onderwijs is nog onvoldoende planmatig. De kwaliteit van de handelings- en begeleidingsplannen schiet op teveel scholen tekort. Vooral in het voortgezet onderwijs moet nog veel verbeteren. Bemoedigend is dat de eerste ervaringen van scholen met de geboden ambulante begeleiding positief zijn.

algemeen

Scholen hebben ruimte nodig, ruimte om noodzakelijke verbeteringen te realiseren. Die ruimte wordt soms onnodig beperkt door discussies over toetsen en de vraag of het onderwijs kindvolgend of leraargestuurd moet zijn. Scholen steken ook veel energie in het opstellen van plan- en verantwoordingsdocumenten. In het basisonderwijs is extra inzet nodig om leesproblemen zo veel mogelijk te voorkomen en om een halt toe te roepen aan de dalende prestaties van autochtone achterstandsleerlingen. Bij het oplossen van deze problemen is een grotere bijdrage van het onderwijs in de kleutergroepen onontbeerlijk. Voor het speciaal basisonderwijs zijn inspanningen nodig om op de ingeslagen weg verder te gaan en vooral de leerlingenzorg verder te verbeteren. In het speciaal onderwijs is een flinke inhaalslag noodzakelijk.

## 7.1 Ontwikkelingen in het primair onderwijs

Het sectorhoofdstuk over het primair onderwijs begint dit jaar zoals gebruikelijk met een korte schets van enkele belangrijke ontwikkelingen in deze onderwijssector, gevolgd door twee beschouwingen over specifieke onderwerpen.

leren lezen

In het Onderwijsverslag over het schooljaar 2002/2003 heeft de inspectie de alarmklok geluid over leerlingen die in de eerste vier jaren van hun schoolloopbaan niet goed leren lezen. Zij dragen dit tekort als een last mee in de hogere leerjaren van het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en later ook in hun maatschappelijke carrière. Met behulp van onderzoek van derden en haar eigen dataverzameling

probeert de inspectie deze problemen te verklaren en een aanzet te geven om ze te voorkomen of te verhelpen.

De tweede beschouwing bouwt voort op zorgen die de inspectie de afgelopen jaren uitte over de lage opbrengsten van veel scholen met overwegend autochtone achterstandsleerlingen en op de discussie die in 2004 over de problematiek van deze leerlingen is opgelaaid.

autochtone  
achterstandsleerlingen

Daarna komen enkele andere thema's aan de orde waaraan de inspectie het afgelopen schooljaar bijzondere aandacht heeft besteed: groepsmaat in het basisonderwijs, de zorg voor leerlingen met dyslexie, adhd, autisme en hoogbegaafdheid, de kwaliteit van schoolbesturen, het onderwijs in de vier grote steden en zeer zwakke basisscholen.

thema's

Vervolgens komen de kwaliteit van het basisonderwijs in het schooljaar 2003/2004, de staat van het speciaal basisonderwijs en de ontwikkelingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs aan de orde. Dit deel wordt gevolgd door informatie over de naleving van wet- en regelgeving (7.4) en een slotbeschouwing.

### Kwantitatieve ontwikkelingen

Het aantal leerlingen in het primair onderwijs is vorig jaar met ongeveer vierhonderd gedaald. Daarmee is een einde gekomen aan de jaarlijkse stijging sinds 1999. In het speciaal basisonderwijs was sprake van een daling met ongeveer 1 procent. Het aantal leerlingen in het speciaal en het voortgezet speciaal onderwijs blijft stijgen en is sinds 1999 gegroeid met respectievelijk 16 en 44 procent.

einde stijging aantal  
leerlingen

In het basisonderwijs is het aantal leerlingen met een extra gewicht afgenomen; het percentage autochtone achterstandsleerlingen (extra gewicht 0,25) is nu 11,9 en het percentage allochtone achterstandsleerlingen (extra gewicht 0,90) 12,7. In absolute aantallen telt het basisonderwijs 384.100 gewichtsléerlingen: dat is bijna een kwart van alle basisschoolleerlingen.

Uit tabel 7.1a blijkt dat het aantal scholen tussen 1999 en 2003 is gedaald. Het aantal leerlingen per school nam in dezelfde periode toe, vooral in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

**Tabel 7.1a Aantallen scholen en aantallen leerlingen per school in het primair onderwijs**

	Aantal scholen 1999	Aantal scholen 2003	Aantal leerlingen per school 1999	Aantal leerlingen per school 2003
BaO	7.067	6.994	218	221
Sbo	377	348	138	148
(V)so	333	324	131	168

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004i)

minder schoolbesturen

Het aantal besturen in het primair onderwijs neemt geleidelijk aan af. In 2003 telde het primair onderwijs in totaal 1.722 schoolbesturen. Het aandeel besturen met één school daalde sinds 1999 van 52 naar 48 procent, het aandeel van besturen met tien of meer scholen steeg tegelijkertijd van bijna 10 naar ruim 14 procent.

meer onderwijs-  
ondersteunend personeel

#### Lerarentekort

De werkgelegenheid in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs is de afgelopen jaren flink toegenomen. De totale groei sinds 1999 bedraagt ruim 15 procent. Bij het onderwijsondersteunend personeel (waaronder ook klassen- en onderwijsassistenten) is zelfs bijna sprake van een verdubbeling.

belangstelling  
toegenomen

Het aantal onvervulde vacatures is in het basisonderwijs de laatste twee jaren sterk verminderd. Bij tijdelijke vervanging van leraren en vacatures op directieniveau is het tekort nog wel merkbaar. Hoewel het basisonderwijs er in dit opzicht de komende jaren beter voor zal staan dan het voortgezet onderwijs, is het probleem nog niet opgelost. Het lerarenkorps in het primair onderwijs is momenteel minder vergrijsd en de belangstelling voor de lerarenopleidingen is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De ernstigste arbeidsmarktproblemen worden verwacht in de regio's Almere, Amsterdam, Den Haag, IJssel/Veluwe en Midden-Nederland (OCW, 2004m).

nieuwe functies

#### Kwaliteit van leraren

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, 2004) constateert dat kwalitatieve ontwikkelingen door de kwantitatieve problemen minder aandacht hebben gekregen. De afgelopen jaren zijn min of meer nieuwe functies ontstaan, zoals die van bovenschools manager en enkele ondersteunende functies. Inmiddels kent het basisonderwijs negenhonderd bovenschoolse managers. Op elke honderd leraren zijn nu vijftien onderwijs- of klassenassistenten werkzaam, tweeënhalf keer zoveel als in 1999. Dit leidt tot de merkwaardige situatie dat het gemiddelde opleidingsniveau in de onderwijssector daalt, terwijl zich in de marktsector juist een tegenovergestelde beweging voordoet.

#### Ontwikkelingen binnen de leraarfunctie

Binnen de leraarfunctie zijn twee andere ontwikkelingen het vermelden waard. Allereerst het toenemend aantal leraren dat niet-lesgevende taken uitvoert: intern begeleiders, remedial teachers en coördinatoren. Ten tweede: de 'inhoudelijke feminisering' van het basisonderwijs. Meisjes die naar de Pabo gaan, kiezen in de eerste plaats voor een beroep waarin ze kunnen omgaan met kinderen; bij jongens ligt het accent meer op kennisoverdracht. Mede door het grote aantal vrouwelijke leraren heeft zich volgens het SCP (2004) een proces voltrokken waarbij de eigen belevingswereld en behoeften van het kind in het onderwijs zoveel mogelijk centraal staan. Onduidelijk is voornamelijk welke gevolgen deze ontwikkelingen hebben voor de kwaliteit van het onderwijs.

etnische herkomst niet  
meer van belang bij extra  
formatie

#### Onderwijsachterstandenbeleid

In de media werd het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan de voorgenomen bezuinigingen en ontwikkelingen in verband met het onderwijsachterstandenbeleid.



De plannen om honderd miljoen euro te bezuinigen op dit beleid en de gewichtenregeling te wijzigen, zorgden in het basisonderwijs voor veel onrust. De kern van de nieuwe gewichtenregeling is dat voor de toekenning van extra formatie uitsluitend het opleidingsniveau van de ouder(s) of verzorger(s) bepalend is. Etnische herkomst speelt geen rol meer. Wel kan voor kinderen met een ernstige taalachterstand extra formatie worden toegekend. In de administratie van basisscholen zijn geen gegevens opgenomen die het mogelijk maken nu al exact vast te kunnen stellen wat de effecten van de nieuwe gewichtenregeling op schoolniveau zullen zijn. Vooral 'zwarte' scholen maken zich ernstig zorgen over de cumulatieve gevolgen van het verdwijnen van OALT, het wegvallen van ID-banen, de nieuwe gewichtenregeling en de gewijzigde verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en schoolbesturen voor het onderwijsachterstandenbeleid.

## 7.2 Thema's in het primair onderwijs

### 7.2.1 Leesonderwijs in de onderbouw van de basisschool

#### Inleiding

Nederlanders lezen steeds minder. Dat komt vooral omdat de groep regelmatige lezers steeds kleiner wordt. Er worden minder boeken verkocht en het aantal abonnementen op kranten loopt sterk terug (Huysmans, De Haan en Van den Broek, 2004).

Informatievoorziening is aan veranderingen onderhevig, maar leesvaardigheid is nog steeds onmisbaar om in onze maatschappij te kunnen functioneren. Naast lezen zijn echter ook andere competenties nodig om goed te kunnen omgaan met de vele informatiebronnen die ter beschikking staan.

#### Laaggeletterdheid

Ongeveer anderhalf miljoen Nederlanders kunnen onvoldoende lezen, schrijven en rekenen (Bohnen e.a., 2004). 'Onvoldoende' betekent dat zij niet over het niveau beschikken om deel te kunnen nemen aan verdere scholing of beroepsgericht onderwijs of om zich persoonlijk of maatschappelijk te kunnen ontwikkelen. Onder deze anderhalf miljoen Nederlanders bevinden zich veel volwassenen die zelfs niet in staat zijn om zelfstandig om te gaan met alledaagse informatie.

Van de jongeren tussen zestien en vijftientig jaar is 7 procent functioneel analfabeet. Laaggeletterdheid is dus niet alleen een probleem onder ouderen dat op den duur vanzelf wel zal verdwijnen. Het probleem van de laaggeletterdheid moet worden aangepakt, zowel vanuit sociaal-maatschappelijk als vanuit economisch perspectief. Bedrijfsopleidingen en volwasseneneducatie zijn essentieel om deze problemen op te lossen. Het initieel onderwijs staat voor de taak ze zoveel mogelijk te voorkomen.

lezen en  
informatievoorziening

7 procent functioneel  
analfabeet

### Begrijpend lezen

Onderwijs in begrijpend lezen neemt in het basisonderwijs een centrale plaats in. Wie geschreven informatie niet kan lezen en begrijpen, krijgt daar zijn hele leven grote problemen mee. Begrijpend lezen is een complexe vaardigheid die moeilijker 'leerbaar' is dan meer basale vaardigheden. Uit verschillende schoolverbeteringsprogramma's blijkt dat bij spelling, technisch lezen en ook (context-arm) rekenen aanzienlijke verbeteringen kunnen worden bereikt. Maar vooral op scholen met veel leerlingen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is, lukt het nauwelijks om het niveau van begrijpend lezen te verhogen (Wolfgram, 1999; Lacor, Doeleman en Westerbeek, 2004). Niettemin blijken Nederlandse leerlingen op dit gebied gemiddeld beter te presteren dan leerlingen in de meeste andere landen (Mullis, e.a., 2003).

Om werkelijk met begrip te kunnen lezen, moeten leerlingen in elk geval goed technisch kunnen lezen, beschikken over voldoende luistervaardigheid en ten minste zesduizend woorden kunnen herkennen. Uit het periodiek peilingsonderzoek uit 1999 (Van Berkel e.a., 2002) blijkt dat de luistervaardigheid, afhankelijk van het soort tekst, bij 35 tot 65 procent van de leerlingen voldoende is. Uit ander onderzoek (Van de Grift en Houtveen, 2001) komt naar voren dat in groep 3 de luistervaardigheid bij 36 procent zwak of zeer zwak is; in groep 4 is dit percentage zelfs nog iets hoger. Voor deze leerlingen zal de stap naar begrijpend lezen vaak te groot zijn.

### Technisch lezen

In het Onderwijsverslag over 2002/2003 staat dat 10 procent van de achtjarigen er niet in slaagt binnen een minuut meer dan achttien éénlettergrepige woordjes te lezen. De beste leerlingen lezen in dezelfde tijd 59 woorden correct en de gemiddelde leerling 36 (Van Berkel e.a., 2002).

Op basis van ruim 1.200 vragenlijsten die intern begeleiders invulden ter voorbereiding op schoolonderzoeken heeft de inspectie de leesresultaten van leerlingen op landelijk genormeerde toetsen in kaart gebracht.

**Tabel 7.2.1a** Percentage leerlingen met lage scores op toetsen voor technisch lezen in de schooljaren 2002/2003 en 2003/2004 samen.

Toets	% d-scores	% e-scores
Technisch lezen groep 3	9,7	4,6
Technisch lezen groep 4	15,3	9,5

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Voor een goed begrip van de tabelgegevens is het nodig te vermelden dat alleen basisscholen in de tabel zijn opgenomen die hun leerlingen voor technisch lezen landelijk genormeerde toetsen voorleggen. Zo'n 10 procent van de scholen beschikt niet over deze gegevens en daarmee evenmin over voldoende mogelijkheden tijdig leesproblemen bij leerlingen te signaleren en aan te pakken. Voorts gaat het in deze tabel om gemiddelden. De verschillen tussen scholen zijn groot. Onderzoek

op een aantal Drentse scholen wijst uit dat het leesniveau van bijna de helft van de leerlingen uit groep 3 zo laag was dat de start met een taalmethode in groep 4 eigenlijk onmogelijk was (Ahlens en Boelens, 2002).

In groep 3 heeft een kleine 5 procent van de zes- of zevenjarige leerlingen grote problemen met technisch lezen. Bij technisch lezen gaat het om de vaardigheid geschreven teksten (vlot) te decoderen. Twee keer zoveel leerlingen uit groep 3 behoren hier tot de risicogroep. In groep 4 zijn de meeste leerlingen zeven of acht jaar. Een kwart van hen kampt met een leesachterstand van ten minste zes maanden, één op de tien heeft ernstige achterstand. Het aantal leerlingen met een ernstige achterstand blijkt in groep 4 dubbel zo groot te zijn als in groep 3. Dat is schokkend omdat uit veel onderzoek (zie onder meer Houtveen e.a., 2000; Struiksma, 2003) blijkt dat het aantal zwakke lezers aanmerkelijk kan verminderen door vroegtijdige interventies.

schokkend

De vraag blijft welke belemmeringen de ontwikkeling van het leesproces in de weg staan. Bij 60 procent van de zwakke lezers blijkt geen sprake te zijn van een laag intelligentiequotiënt en evenmin van laag opgeleide ouders. Vernooy en Van Gilst (2004) stellen dat de kwaliteit van de leraar, naast de rol van de ouders, de belangrijkste verklaring is voor verschillen in leesscores.

#### Kwaliteit van de taal- en leeslessen

Tijdens onze schoolonderzoeken nemen lesobservaties een centrale plaats in. Hiermee is de inspectie in staat vast te stellen of er kwaliteitsverschillen zijn tussen taal- en leeslessen en andere lessen. In groep 3 wordt het merendeel van de lessen Nederlandse taal aan technisch lezen besteed, gemiddeld zo'n 6,5 tot 7 uur per week (Van Berkel, e.a., 2002). De kwaliteit van de taal- en leeslessen blijkt op enkele onderdelen een hogere waardering te krijgen dan bij andere lessen. Deze taal- en leeslessen zijn beter gestructureerd, worden door de leraren systematischer begeleid en geëvalueerd en leraren maken vaker gebruik van gevarieerde werkvormen. Leraren in de groepen 4 en 5 besteden ongeveer twee uur per week aan leesonderwijs. In groep 4 ligt de nadruk veelal nog op (voortgezet) technisch lezen, in groep 5 verschuift het accent naar begrijpend lezen. Opvallend is dat leraren in deze groepen de taal- of leeslessen minder vaak afstemmen op relevante verschillen tussen leerlingen dan andere lessen. Ook in groep 3 richten leraren de leeslessen minder vaak dan andere lessen in op basis van verschillen in prestaties binnen de groep, al is hier het verschil niet significant. Op bijna drie van de tien scholen nemen de leraren geen maatregelen voor leerlingen die aan het eind van groep 3 nog niet kunnen lezen. De helft van deze scholen heeft inmiddels wel besloten hieraan te gaan werken.

lesobservaties

De inspectie beschikt niet over aanwijzingen dat de kwaliteit van lessen in lezen of taal in het algemeen minder goed zou zijn dan van lessen in andere leer- en vormingsgebieden. Wel blijken leraren tijdens de taal- en leeslessen minder vaak rekening te houden met verschillen in niveau bij de leerlingen in hun groep. Juist voor zwakke lezers is het noodzakelijk leesproblemen vroegtijdig te signaleren en met gerichte interventies aan te pakken. Uit recent onderzoek (Alphen e.a., 2004;

gerichte interventies  
noodzakelijk

Rispens, 2004) komt zelfs naar voren dat het wenselijk is risicokinderen al op veel jongere leeftijd te toetsen.

### Taalonderwijs in de groepen 1 en 2

ontbreken van duidelijke leerlijnen

Van leraren in de groepen 1 en 2 mag worden verwacht dat zij een stevige basis leggen voor een succesvolle start met het formele leesonderwijs in groep 3. Daarvoor moet al in kleutergroepen worden gewerkt aan de hand van beredeneerde leerlijnen met eind- en tussendoelen. Een leerlijn beschrijft in hoofdlijnen de ontwikkelings- en leerprocessen die kinderen in het onderwijs doorlopen. Op veel scholen ontbreekt zo'n duidelijke leerlijn in de kleutergroepen. Dat komt misschien doordat juist bij het onderwijs aan jonge kinderen de eigen belevingswereld en behoeften centraal staan. De leerlijn bij beginnende geletterdheid moet niet als een lineair proces worden opgevat. Kinderen ontwikkelen zich immers langs verschillende wegen en in hun eigen tempo in de richting van overeenkomstige tussendoelen (Verhoeven e.a., 1999).

Ruim de helft van de basisscholen garandeert de ononderbroken ontwikkeling van hun leerlingen nog niet voldoende. In verreweg de meeste gevallen ligt dit aan het onderwijs in de kleutergroepen en aan de aansluiting op elkaar van de aanpak in de groepen 1 en 2 en de werkwijze in groep 3. Een groot deel van de leraren begint in groep 3 met alle leerlingen op bladzijde 1 van de leesmethode en weet geen weg met leerlingen die al verder zijn. Die werkwijze is niet bemoedigend voor de kleine groep leraren die in de groepen 1 en 2 gericht onderwijs geeft in beginnende geletterdheid.

kleutergroepen

In de kleutergroepen besteden leraren naar eigen zeggen veel aandacht aan de taalontwikkeling van de leerlingen. De inspectie beschikt niet over recente gegevens over de tijd die in de kleutergroepen aan taalontwikkeling en beginnende geletterdheid wordt besteed. Vrijwel alle leraren in deze groepen antwoorden op deze vraag dat taalontwikkeling voortdurend aan de orde is en niet in uren kan worden uitgedrukt.

Betwijfeld moet worden of het taalonderwijs in de kleutergroepen doelgericht en systematisch verloopt. Hoewel het niet noodzakelijk is hiervoor een methode te gebruiken, kan daarvan wel een belangrijke stimulans uitgaan. Op het overgrote deel van de scholen geven de leraren hun lessen niet aan de hand van een methode. Vaak beschikken zij wel over (voorlopers van) taalmethoden, maar die worden vooral als bronnenboek gebruikt en niet integraal aangeboden. Sinds het rapport van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs over het onderwijs aan jonge kinderen in 1994 verscheen, lijkt er in dit opzicht maar weinig te zijn veranderd.

### Toezichtgegevens

nauwelijks lessen in voorbereidend lezen

Uit onze gegevens blijkt dat er in de kleutergroepen nauwelijks lessen in (voorbereidend) lezen worden gegeven. Dit bevestigt eerder onderzoek van Aarnoutse (1998) waaruit blijkt dat kleuters 7 procent van hun tijd op school besteden aan lees- en schrijfactiviteiten. Het onderwijs in de meeste kleutergroepen is meer op spelen gericht dan op systematische ontwikkeling van vaardigheden in de Nederlandse taal en beginnende geletterdheid. Spelen en leren; het lijkt een tegenstelling, maar zou het niet moeten zijn. Voorbeelden van speelse, maar doelgerichte lessen, met

enthousiaste en betrokken kleuters, tonen aan dat ook jonge kinderen graag willen leren.

De kwaliteitsverschillen tussen taallessen en overige lessen zijn in de groepen 1 en 2 beperkt. Wel richten leraren die lesgeven in de groepen 1 en 2 zich aanmerkelijk minder sterk op prestaties van leerlingen dan hun collega's in de andere groepen.

De inspectie concludeert dat er veel ruimte aanwezig is om in de groepen 1 en 2 meer en vooral systematischer aandacht te besteden aan woordenschatonderwijs, onderwijs in begrijpend luisteren en meer algemeen aan het versterken van leesvoorwaarden. Daar horen ook toetsen en extra aandacht voor taalzwakke leerlingen bij. Op basisscholen die aan de hand van een gezamenlijk programma samenwerken met een peuterspeelzaal, gebeurt dit in toenemende mate.

### Conclusie

Op te veel scholen worden leesproblemen niet tijdig opgemerkt en niet systematisch genoeg aangepakt. Leerlingen met leesproblemen zullen op deze scholen de opgelopen achterstand meestal niet meer inlopen en later steeds meer moeite krijgen met andere vakken. Hun achterstand op leeftijdsgenoten zal steeds groter worden. In veel gevallen ontstaat een negatief zelfbeeld doordat zwakke lezers voortdurend het gevoel hebben te falen. Op de meeste scholen is het onderwijs in taalontwikkeling in de groepen 1 en 2 nog te weinig expliciet en te weinig ingericht op basis van duidelijke leerlijnen en tussendoelen. De mogelijkheden een sterke basis te leggen voor het formele leesonderwijs worden hierdoor onvoldoende benut.

[sterkere basis leggen](#)

## 7.2.2 Autochtone achterstandsleerlingen en scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen

### Inleiding

De afgelopen jaren heeft de inspectie in het Onderwijsverslag regelmatig aandacht besteed aan kwaliteitsverschillen tussen scholen en de oorzaken daarvan. Steeds bleek dat de invloeden van denominatie, schoolgrootte en ligging beperkt waren in vergelijking tot de betekenis van samenstelling van de leerlingenpopulatie. In het Onderwijsverslag over 2002/2003 kon de inspectie rapporteren over alle basisscholen in ons land. Scholen met overwegend kinderen van laag opgeleide allochtone ouders bleken over de hele linie zwakker te zijn dan de gemiddelde basisschool. Ook scoorden deze scholen op de meeste kwaliteitskenmerken lager dan scholen met veel autochtone risicoleerlingen.

De resultaten van leerlingen waren in de periode 1998 tot en met 2002 gemiddeld op 4,5 procent van alle basisscholen lager dan op grond van de samenstelling van de leerlingenpopulatie mocht worden verwacht. Voor scholen met overwegend leerlingen uit de etnische minderheden en scholen met meer dan de helft autochtone achterstandsleerlingen waren deze percentages respectievelijk 10,1 en 12,6.

Als de opbrengsten van scholen ten minste drie achtereenvolgende jaren onder het te verwachten niveau liggen (zie voor een nadere definitie paragraaf 7.3.2 onder Opbrengsten) en scholen daarnaast ernstig tekortschieten op cruciale

onderdelen van het onderwijsleerproces, spreekt de inspectie van zeer zwakke scholen. Zeer zwakke scholen kenmerken zich door een hoog ziekteverzuim onder het onderwijzend personeel, veel leraren die in deeltijd werken en veel mobiliteit onder leraren en schoolleiders. Kleinere scholen, scholen met overwegend 0,25- en 0,90-leerlingen alsmede scholen in de vier grote steden en in het noorden van ons land bleken vaker dan andere scholen in ons land zeer zwak te zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2004f).

vergeten groep

### Prestaties van autochtone achterstandsleerlingen

In het vorige Onderwijsverslag is vastgesteld dat er in het primair onderwijs een opvallende verschuiving van aandacht plaatsvond: van allochtone achterstandsgroepen naar kansongelijkheid in het algemeen. In de Rapportage minderheden 2003 (Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003) werd zorg uitgesproken over de achteruitgang, vooral op taalgebied, van autochtone achterstandsleerlingen. Hun prestaties laten een dalende curve zien, terwijl die van allochtone leerlingen juist vooruit gaan. De toenemende aandacht voor kinderen van laag opgeleide Nederlandse ouders werd onderstreept door het verschijnen van het rapport 'Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep' (Vogels en Bronneman-Helmers, 2003). Hieruit blijkt dat het verschil toeneemt tussen autochtone achterstandsleerlingen en leerlingen die niet tot de groep achterstandsleerlingen behoren, terwijl het verschil met allochtone achterstandsleerlingen kleiner wordt. Ter vergelijking: tussen groep 4 en groep 8 boeken autochtone achterstandsleerlingen 9 procent minder en 0,90-leerlingen 13 procent meer leerwinst dan leerlingen zonder extra gewicht.

In absolute zin is de achterstand van allochtone doelgroepeleringen nog altijd aanzienlijk groter dan die van autochtone risicoleerlingen. In aantal leerjaren uitgedrukt is aan het eind van de basisschool de achterstand van leerlingen van Marokkaanse en Turkse herkomst twee tot tweeënhalf jaar, die van Surinaamse en andere allochtone leerlingen ongeveer anderhalf jaar, terwijl de achterstand van autochtone achterstandsleerlingen gemiddeld op een jaar uitkomt (Blok, 2004).

aanscherping  
gewichtenregeling

### Definities en invalshoeken

De discussie over de problematiek van autochtone achterstandsleerlingen is gecompliceerd: definities zijn in de loop der jaren veranderd, invalshoeken verschillen en de situaties waarin 0,25-leerlingen zich bevinden, lopen uiteen. Om te beginnen zijn niet alle autochtone kinderen van laag opgeleide ouders als zodanig herkenbaar. Vaak leveren ze de basisschool geen extra formatie op en worden daarom op sommige scholen niet apart opgegeven bij de leerlingentelling. Pas als gewichtsleerlingen bij elkaar de school 9 procent extra formatie opleveren, wordt die toegekend. Ongeveer 42 procent van de autochtone achterstandsleerlingen zit op een basisschool zonder extra formatie (OCW, 2004e). Vooral de aanscherping van de gewichtenregeling halverwege de jaren negentig is van belang voor de vraag wat onder een 0,25-leerling moet worden verstaan. Voor die tijd kon het extra gewicht worden toegekend als één van beide ouders laag was opgeleid. Sindsdien dienen beide ouders een lage opleiding (maximaal lbo/vbo) te hebben, wil sprake zijn van een extra gewicht. Het percentage autochtone achterstandsleerlingen daalde door het gestegen opleidingsniveau van ouders in Nederland en door de aanscherping van de regeling van 31,6 in het schooljaar 1993/1994 tot 11,9 in

2003/2004. Ook de invalshoeken van waaruit naar de problematiek van autochtone achterstandsleerlingen wordt gekeken, kunnen verschillen. Het SCP kiest bijvoorbeeld de prestaties van deze leerlingen als eerste invalshoek, de inspectie scholen met veel 0,25-leerlingen.

### Spreiding van leerlingen over scholen

Concentratie van risicoleerlingen op bepaalde scholen kan hun prestaties beïnvloeden. De meerderheid van de autochtone achterstandsleerlingen woont in de dichtbevolkte provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant, Gelderland en Noord-Holland. Nog geen kwart woont in de provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Zeeland, maar naar verhouding is het aantal autochtone achterstandsleerlingen hier aanmerkelijk groter dan elders.

Op negen van de tien basisscholen bevinden zich 0,25-leerlingen, maar slechts op een klein deel hiervan vormen deze leerlingen de meerderheid. Autochtone achterstandsleerlingen blijven vaak buiten beeld omdat ze naast een meerderheid van allochtone leerlingen niet opvallen. Een stad als Rotterdam telt bijna zesduizend (zo'n 12 procent) autochtone achterstandsleerlingen. Nog geen vijfhonderd van deze leerlingen zitten in die stad op één van de zes basisscholen met meer dan 36 procent 0,25-leerlingen.

vaak buiten beeld

### Effecten van concentratie van achterstandsleerlingen

Autochtone achterstandsleerlingen zijn dus aanmerkelijk breder verspreid over de Nederlandse basisscholen dan allochtone achterstandsleerlingen. In de provincies Zuid-Holland, Noord-Brabant en Noord-Holland, vormen ze op de scholen maar zelden de meerderheid. Het aantal '0,25-scholen' is veel groter in sommige andere provincies. Ter vergelijking: Nederland telt ongeveer 184.000 autochtone en 196.000 allochtone achterstandsleerlingen, terwijl het aantal scholen met overwegend 0,90-leerlingen drie tot vier keer zo groot is als het aantal basisscholen met meer dan 50 procent 0,25-leerlingen.

bredere spreiding

Concentratie van achterstandsleerlingen is volgens onderzoekers (Westerbeek, 2004; Driessen, 2002; Schoor, 2000; Janssen e.a., 1999) nadelig voor hun leerprestaties. Meestal wordt het effect op klassenniveau onderzocht. Op schoolniveau blijken er, afgaande op de leerwinst die leerlingen in twee jaar boeken, nauwelijks stabiel hoogeffectieve scholen te zijn (Ledoux en Overmaat, 2001). Ook Scheerens en Bosker (1997) concluderen dat de stabiliteit van schooleffectiviteit over langere tijd beperkt is. Driekwart van de stabiliteit is binnen de groepen te vinden en slechts een kwart ervan kan aan de school worden toegeschreven. Deze conclusies suggereren dat een verklaring voor de toenemende achterstand van 0,25-leerlingen eerder bij de leraren dan bij de school moet worden gezocht. Jungbluth (2003) stelt dat leraren op kansarme scholen zich meer als opvoeder en pedagoog opstellen dan leraren op andere scholen. Jepma en Meijnen (2004) onderstrepen in hun onderzoek naar verklaringen voor prestatieverschillen tussen basisonderwijs en speciaal basisonderwijs juist het belang van prestatie- of opbrengstgericht onderwijs.

meer opvoeder dan leraar?



### Toezichtgegevens

Uit het toezicht blijkt dat de kwaliteit van scholen met overwegend autochtone achterstandsleerlingen de laatste jaren slechts op enkele onderdelen achterblijft op het landelijk gemiddelde. Daar staat tegenover dat de opbrengsten op deze scholen twee tot drie keer zo vaak als op andere scholen lager zijn dan mag worden verwacht.

### nuancering

Scholen met overwegend autochtone achterstandsleerlingen zijn verder zwak in het evalueren van de eigen onderwijskwaliteit en in de algemene begeleiding van leerlingen. Toch verdient het totaalbeeld een nuancering: deze scholen kenmerken zich ook door een samenhangend leerstofaanbod en goede begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften.

Voordat inspecteurs de kwaliteit op een indicator uit het toezichtkader beoordelen, kijken zij naar een aantal onderliggende zaken. Daarbij valt op dat leraren op scholen met meer dan 50 procent autochtone achterstandsleerlingen hun taalgebruik minder afstemmen op extra behoeften van leerlingen en dat leerlingen soms weinig bij de lessen betrokken zijn. Bovendien missen de onderwijsactiviteiten wat vaker dan op andere scholen een duidelijke structuur, zoals die bijvoorbeeld zichtbaar is wanneer leraren hun lessen opbouwen volgens het model van de directe instructie. Op schoolniveau ontbreken regelmatig goede procedures en afspraken om zorgleerlingen vroegtijdig te kunnen signaleren.

### Verschillen tussen scholen met veel 0,25-leerlingen

Basisscholen krijgen voor autochtone achterstandsleerlingen aanmerkelijk minder extra formatie dan voor 0,90-leerlingen. Bovendien ontvangt een belangrijk deel van de scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen door de drempel in de formatieregeling in het geheel geen extra formatie. Dit werpt de vraag op of er kwaliteitsverschillen bestaan tussen scholen die wel en scholen die geen extra formatie ontvangen. Om die vraag te beantwoorden heeft de inspectie twee soorten scholen met 25 tot 36 procent 0,25-leerlingen vergeleken: scholen die wel (door de aanwezigheid van andere gewichtsleerlingen) en scholen die geen gewichtenformatie ontvangen.

**Tabel 7.2.2a Scholen met 25 tot 36 procent autochtone achterstandsleerlingen die al of niet gewichtenformatie ontvangen**

Kwaliteitsaspecten en indicatoren	onder 9% drempel	boven 9% drempel
Kwaliteitszorg: % voldoende	46	60
Gunstige voorwaarden voor begeleiding van leerlingen: % voldoende	91	76
Vaardigheden eind basisschool: % voldoende	72	58
Opbrengsten: % onder niveau	4	12

Bron: Inspectie van het onderwijs (2004)



De gegevens over het schooljaar 2003/2004 uit het toezicht blijken geen eenduidig beeld op te leveren. De opbrengsten van scholen zonder extra formatie zijn beter dan te verwachten viel en leerlingen beschikken er vaker over voldoende algemene (studie)vaardigheden. De voorwaarden voor begeleiding van leerlingen zijn gunstiger dan op vergelijkbare scholen met extra formatie.

geen eenduidig beeld

De kwaliteitszorg is daarentegen op laatstgenoemde groep scholen weer beter. De gegevens uit de bestandsopname over de periode 1998 tot 2002 bevestigen het beeld dat de opbrengsten op scholen met extra formatie vaker dan op vergelijkbare scholen tenminste drie achtereenvolgende jaren te laag zijn.

Scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen kunnen ook aan de hand van het percentage 0,25-leerlingen in groepen worden verdeeld. De inspectie heeft gekozen voor een driedeling: alle scholen met 25 tot 36 procent (categorie 1), scholen met 36 tot 50 procent (categorie 2) en scholen met meer dan de helft van deze leerlingen (categorie 3). Uit die vergelijking komt naar voren dat scholen uit categorie 1 op slechts één onderdeel significant afwijken van de gemiddelde Nederlandse basisschool: de opbrengsten liggen twee keer zo vaak onder het verwachte niveau. Voor categorie-2-scholen geldt dat de score op verschillende kwaliteitsaspecten lager is dan het landelijk gemiddelde. Dat betreft de mate waarin leerlingen actief gericht zijn op leren, de afstemming van de onderwijstijd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen, de structuur van de lessen en de mate waarin leraren de onderwijsleerprocessen op systematische en stimulerende wijze begeleiden. De opbrengsten liggen op ruim 13 procent van deze scholen onder het niveau dat mag worden verwacht. Scholen uit categorie 3 overtroeven op enkele kenmerken de gemiddelde Nederlandse basisschool: leraren stemmen het onderwijsleerproces beter af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en de school zorgt vaker voor een goede begeleiding van leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Daarentegen vertoont de structuur van de lessen relatief vaak tekortkomingen en beheersen de leerlingen op minder scholen voldoende algemene vaardigheden. Bovendien liggen de opbrengsten aanmerkelijk vaker onder het niveau dat mag worden verwacht.

driedeling

### Conclusies

Op alle categorieën scholen met meer dan een kwart autochtone achterstandsleerlingen zijn de opbrengsten gemiddeld laag. De kwaliteit van het onderwijsleerproces op deze scholen biedt weinig aanknopingspunten voor een verklaring van dit probleem. Uit inspectietoezicht blijkt geen eenduidige samenhang tussen onderwijskwaliteit en het percentage autochtone achterstandsleerlingen; evenmin blijkt dat extra formatie samenhangt met een beter onderwijsleerproces. Nader en specifiek onderzoek lijkt geboden. Zo blijkt uit een recent onderzoek dat in Friesland, een provincie met veel autochtone achterstandsleerlingen en veel scholen met lage opbrengsten, de gemiddelde onderwijstijd onder het landelijke gemiddelde ligt (Van Ruijven, 2004).

Op basis van het toezicht kunnen wij enkele aanknopingspunten voor kwaliteitsverbetering van het onderwijs op scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen noemen.

aanknopingspunten  
voor verbetering

1. Hoewel het onderwijsleerproces op deze scholen in het algemeen kwalitatief niet onderdoet voor andere scholen, zijn de lessen vaak te weinig afgestemd op de (verschillende) taalbehoeften van de leerlingen en beschouwt een deel van de leraren taalachterstand onvoldoende als een ernstig probleem dat met alle inzet verholpen of beperkt moet worden.
2. Uit veel onderzoek en ook uit eigen analyses van de inspectie blijkt dat goed opgebouwde en gestructureerde lessen, zeker voor leerlingen met onderwijsachterstanden, onontbeerlijk zijn. Op 94 procent van de basisscholen hebben de onderwijsactiviteiten een duidelijke en voor leerlingen herkenbare structuur. Ongeveer 15 procent van de scholen met meer dan de helft autochtone achterstandsleerlingen schiet in dit opzicht tekort.
3. Om onderwijsachterstanden te kunnen verhelpen is het essentieel deze tijdig op het spoor te komen. Op zo'n 20 procent van de scholen met overwegend autochtone achterstandsleerlingen ontbreken goede procedures om zorgleerlingen tijdig te signaleren.

#### schoolspecifieke aanpak

Verschillen binnen een categorie scholen zijn meestal groter dan verschillen tussen categorieën. Dat geldt ook voor scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen. De inspectie stelt vast dat deze scholen gemiddeld niet onderdoen voor andere scholen. De kwaliteit van de onderwijsprocessen verklaart het relatief grote aantal 0,25-scholen met te lage opbrengsten niet. Generieke maatregelen voor deze categorie scholen liggen niet voor de hand. Om de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen te verbeteren is naar het oordeel van de inspectie een schoolspecifieke aanpak geboden.

### 7.2.3 Groepsgrootte

#### zeventien leerlingen per leraar

De leerling-leraar ratio in het primair onderwijs komt overeen met het OESO-gemiddelde van ongeveer zeventien leerlingen per leraar (OECD, 2004). In het basisonderwijs is de afgelopen jaren het aantal leerlingen per leraar afgenomen door de extra middelen die voor groepsverkleining zijn uitgetrokken. Scholen kiezen ervoor om de extra formatie voor groepsverkleining vooral in te zetten voor coördinerende functies en meer (vak)leraren in de onderbouw. 'Meer handen in de klas' komt naar verhouding het minst voor, al is het aantal scholen dat hiervoor kiest sinds 2001 toegenomen met 7 procent. Dit jaar kiest 60 procent van de basisscholen voor de inzet van extra personeel in de klas. Op bijna driekwart van de scholen is gespecialiseerd onderwijzend personeel, vooral remedial teachers en vakleraren, ingezet voor taken in de onderbouw.

De oormerking van gelden voor groepsverkleining is met ingang van het schooljaar 2003/2004 afgeschaft. Van alle scholen past ruim een derde 'meer handen in de klas' ook toe in de bovenbouw. Op de meeste scholen zijn in de bovenbouw andere functionarissen ingezet: interne begeleiders, remedial teachers, ict-coördinatoren, vakleraren en onderbouwcoördinatoren die kennelijk ook in de bovenbouw activiteiten ontplooiën.

In tabel 7.2.3a is het gemiddeld aantal leerlingen per groep weergegeven.

**Tabel 7.2.3a Gemiddeld aantal leerlingen per groep, mei-peilingen 1995, 1998-2004**

	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Onderbouw	26,3	24,6	25,1	25,0	23,9	23,5	23,2	23,4
Bovenbouw	25,0	25,0	25,7	25,6	24,4	24,4	24,0	23,9
Totaal	25,7	24,7	25,4	25,2	24,2	24,0	23,5	23,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2005)

In mei zijn de groepen door tussentijdse instroom van leerlingen groter dan in oktober. Dat komt vooral omdat het hele schooljaar door vierjarigen instromen. De extra middelen voor groepsverkleining hebben er toe geleid dat de verschillen in groeps grootte in de loop van het schooljaar kleiner zijn geworden. In 1995 groeiden de onderbouwgroepen tijdens het schooljaar gemiddeld met 2,6 en in 2004 met 1,8 leerlingen. Het aandeel grote groepen (meer dan dertig leerlingen) in de onderbouw nam tussen 1995 en 2004 af van 28,5 naar 7,6 procent. Kleinere scholen hebben kleinere groepen; groepen op openbare scholen zijn - waarschijnlijk doordat die scholen gemiddeld meer gewichtsleerlingen tellen - iets kleiner dan op scholen van andere denominaties.

[extra middelen voor groepsverkleining](#)

### Groepsgrootte en kwaliteit

Sinds vorig schooljaar rapporteert de inspectie nog wel over kwantitatieve ontwikkelingen rond de maatregel groepsverkleining, maar onderzoekt zelf niet meer hoe deze zich verhoudt tot de kwaliteit van het onderwijs. Het Onderwijsverslag over 2002/2003 vermeldt dat de lessen op scholen die kozen voor 'meer handen in de klas' beter waren afgestemd op verschillen tussen leerlingen. Uit onderzoek van Doolaard e.a. (2000) bleek dat er in kleinere groepen meer interactie tussen leraren en leerlingen plaatsvindt.

Inmiddels zijn er ook twijfels over het nut van groepsverkleining te horen. Oosterbeek (2001) stelt dat er in kleine groepen weliswaar meer interacties tussen leraar en leerling zijn, maar dat leerlingen minder mogelijkheden hebben te leren van hun klasgenoten. De effecten van groepsverkleining op de prestaties van leerlingen zijn volgens hem twijfelachtig. Annevelink (2004) komt in haar proefschrift tot teleurstellende conclusies. Alleen in groep 1 heeft zij een verband tussen de resultaten op de toets passieve woordenschat en kleinere groepen aangetroffen, een verband dat in de groepen 2 en 3 niet meer aanwezig is.

[nut van groepsverkleining](#)

Inmiddels heeft de minister nader onderzoek naar de effecten van groepsverkleining aangekondigd. De inspectie acht vooral investeringen in leraarvaardigheden van belang. Als leraren de mogelijkheden van kleinere groepen of 'meer handen in de klas' onvoldoende benutten, vallen er nauwelijks effecten op de prestaties van leerlingen te verwachten. Uit inspectietoezicht blijkt dat leraren er beter dan voorheen in slagen hun lessen af te stemmen op relevante verschillen tussen leerlingen. De inspectie verwacht dat daarmee de kansen om profijt te trekken van de groeps groottemaatregel zijn verbeterd.

## 7.2.4 Zorg voor leerlingen met dyslexie, adhd, autisme en hoogbegaafdheid

### Inleiding

Op een representatieve steekproef onder 341 basisscholen heeft de inspectie onderzocht op hoeveel scholen leerlingen met dyslexie, adhd, autisme en hoogbegaafdheid voorkomen en hoe intensief, planmatig en effectief de zorg voor deze leerlingen is.

Uit tabel 7.2.4a blijkt dat de gemiddelde basisschool ongeveer acht leerlingen telt bij wie door een externe specialist een van bovengenoemde indicaties is vastgesteld. Onderzoek naar dyslexie vindt doorgaans pas in groep 3 of later plaats. Het percentage leerlingen met een indicatie blijkt tussen groep 3 en groep 8 aanzienlijk toe te nemen. Ook vindt bij vermoedens van dyslexie of hoogbegaafdheid lang niet altijd onderzoek plaats. Blomert (2002) komt tot de conclusie dat 36.000 kinderen in de groepen 3 tot en met 8 van het basisonderwijs dyslectisch zijn.

Verschillende auteurs (Vernooy, 2004; Rispens, 2004) wijzen op de wenselijkheid dyslexie zo vroeg mogelijk te signaleren. Als dit pas aan het eind van groep 3 of nog later gebeurt, betekent dit een belemmering voor een effectieve aanpak.

**Tabel 7.2.4a Percentages basisscholen met leerlingen die geïndiceerd zijn voor dyslexie, adhd, stoornissen in het autistisch spectrum of hoogbegaafdheid en gemiddeld aantal leerlingen met deze indicaties per basisschool.**

Indicatie	% scholen met geïndiceerde leerlingen	Gemiddeld aantal leerlingen per basisschool	
		gemiddeld	% totaal aantal leerlingen
Dyslexie	77	4,1	2,1
Adhd	60	1,6	0,7
Autisme	56	1,3	0,7
Hoogbegaafdheid	33	0,9	0,4

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### handelingsplannen

#### Omvang en intensiteit van de zorg

Van de scholen met dyslectische leerlingen beschikt 81 procent over handelingsplannen voor deze groep. Op ongeveer een derde van de scholen zijn dergelijke plannen voor de andere indicaties aanwezig. Scholen maken weliswaar regelmatig gebruik van praktijkadviezen of van plannen van aanpak, maar deze hebben een tamelijk globaal karakter. De geïndiceerde leerlingen krijgen vooral hulp in de groep. Dyslectische leerlingen ontvangen daarnaast ook hulp buiten de groep in de vorm van remedial teaching. Uit de handelingsplannen voor hoogbegaafden blijkt dat op 40 procent van de scholen naast intern begeleiders ook externe deskundigen bij de uitvoering van de hulp betrokken zijn. De meeste plannen hebben een looptijd van maximaal een jaar. Een planning op langere termijn zou veel meer voor de hand liggen omdat de problemen die met de indicaties samenhangen structureel van aard zijn.

Kinderen met een indicatie hebben veelal dagelijkse zorg nodig. In de praktijk krijgen deze leerlingen gemiddeld twee á drie keer per week extra hulp. Per basisschool wordt voor alle geïndiceerde leerlingen samen 2,6 tot 4,5 uren per week besteed. Veel scholen blijken overigens niet te weten hoeveel extra tijd er voor deze leerlingen wordt ingezet.

twee á drie keer per week  
extra hulp

De overgrote meerderheid van de scholen is ervan overtuigd dat de inzet voor deze leerlingen loont. De scholen die beschikken over een handelingsplan voor leerlingen met adhd zijn het minst tevreden over de bereikte resultaten.

### De kwaliteit van handelingsplannen

De meeste scholen beschikken over handelingsplannen waarin een beschrijving wordt gegeven van de beginsituatie en van de methode om de gestelde doelen te realiseren. Zes van de tien plannen bevatten doelen die specifiek zijn omschreven. Op een ruime meerderheid van de scholen wordt het tijdstip van evaluatie in de handelingsplannen vermeld. Over de wijze waarop het resultaat van de plannen wordt geëvalueerd, zijn de scholen minder duidelijk. Bij dyslexie beschrijft twee derde van de scholen dit wel, maar bij de indicaties adhd en autisme gebeurt dit maar zelden. Nieuwe afspraken voor verdere begeleiding worden, afhankelijk van de indicatie, in 12 tot 42 procent van de handelingsplannen beschreven.

evaluatie vaak onduidelijk

Vaak wordt in de handelingsplannen te weinig aandacht besteed aan de aspecten die volgens deskundigen belangrijk zijn voor een goede begeleiding. De aspecten die vaak in de handelingsplannen voorkomen, zijn meestal relatief eenvoudig uitvoerbaar. Voorbeelden hiervan zijn reageren op gedrag bij adhd, structuur aanbrengen in de leerstof bij autisme en extra leerstof aanbieden aan hoogbegaafde leerlingen. Belangrijke aspecten zoals leesstrategieën bij dyslexie, impulsiviteit beheersen bij adhd, taal en communicatie bij leerlingen met een autistische stoornis en beperken van instructies bij hoogbegaafdheid ontbreken in de handelingsplannen van de meeste basisscholen.

### Conclusie

Acht van de tien scholen hebben handelingsplannen opgesteld voor leerlingen met dyslexie. De meerderheid van de basisscholen beschikt echter voor leerlingen met adhd, autisme en hoogbegaafdheid niet over deze plannen. De kwaliteit van de plannen schiet vaak tekort en gemiddeld wordt slechts twee of drie keer per week extra zorg aangeboden. Scholen zouden meer en beter gebruik moeten maken van externe expertise. De inspectie zal nadrukkelijker gaan toezien op de omgang van scholen met leerlingen die een (potentiële) indicatie hebben.

## 7.2.5 Kwaliteit van schoolbesturen

### Inleiding

Het aantal besturen in het primair onderwijs neemt af en het gemiddelde aantal scholen per schoolbestuur neemt toe. Toch is nog bijna de helft van de schoolbesturen bevoegd gezag voor slechts één school (OCW, 2004i). In 1997 waren er nog 2.843 schoolbesturen, waarvan 60 procent één school bestuurde. Zes jaar later was het aantal besturen tot 1.722 gedaald.

meer scholen per  
schoolbestuur

Deze paragraaf schetst enkele ontwikkelingen op schoolbestuurlijk gebied. Daarnaast wordt kort ingegaan op een nieuwe manier om schoolbesturen te betrekken bij het toezicht.

professionalisering

#### Taken en verantwoordelijkheden van besturen

De taken en verantwoordelijkheden van schoolbesturen zijn wettelijk vastgelegd; opvattingen over de wijze van besturen zijn aan veranderingen onderhevig. Autonomievergroting, deregulering en bestuurlijke schaalvergroting doen de verantwoordelijkheid van besturen toenemen. Een toenemend aantal besturen draagt de uitvoering van bestuurlijke taken dan ook op aan de schoolleiding of aan bovenschoolse managers, waarmee in feite een scheiding tussen bestuur en dagelijkse leiding ontstaat. Een tweede ontwikkeling is dat schoolbesturen en hun directe vertegenwoordigers zich in toenemende mate professionaliseren. Voorts is op 1 juli 2004 op initiatief van de gezamenlijke onderwijsorganisaties een voorstel 'Code voor goed bestuur' geformuleerd. Hierin is een aantal basisprincipes vastgelegd met de bedoeling een brede discussie over goed bestuur op gang te brengen.

vergelijking kleine  
- grote besturen

#### Besturen en kwaliteit van scholen

Regelmatig wordt de stelling ingenomen dat grotere besturen meer mogelijkheden hebben hun scholen actief te stimuleren op aspecten als kwaliteitszorg en toetsing, leerstofaanbod, leerlingenzorg en opbrengsten. De inspectie is nagegaan of het voor basisscholen voor- of nadelig is wanneer ze door een zogenoemde éénpitter worden bestuurd. Bij het trekken van conclusies dient enig voorbehoud in acht genomen te worden, omdat dit schooljaar slechts een klein aantal 'éénpitter-scholen' bezocht is.

Scholen die onder grotere besturen vallen, beschikken gemiddeld over een minder goede kwaliteitszorg. Deze scholen zijn daarentegen vaker in staat het niveau van hun opbrengsten op een betrouwbare manier te bepalen. Bij het onderwijsleerproces en de leerlingenzorg zijn geen significante verschillen aangetroffen.

toezicht afstemmen op  
gemeenschappelijke  
kenmerken

#### Toezicht op bovenschools niveau

Dit jaar heeft de inspectie een vijftal bovenschoolse pilots in het basisonderwijs uitgevoerd. Dit experiment is er in eerste instantie op gericht om, in overleg met besturen en/of bovenschoolse managers en op basis van geordende en geaggregeerde gegevens over individuele scholen, tot een meer proportionele aanpak van schoolonderzoeken te komen. Deze aanpak maakt het mogelijk een relatie te leggen tussen de sterke en zwakke kanten van een groep basisscholen aan de ene kant en de visie en wijze van aansturing van het bestuur van deze scholen aan de andere kant. De bevindingen zijn uitgebreid besproken met (vertegenwoordigers van) de betrokken besturen. Die toonden zich uitgesproken positief over de uitgevoerde pilots: het leverde bruikbare informatie op over hun scholen, de effecten van hun beleid en eventuele lacunes daarin. De inspectie heeft ervaren dat de gevolgde werkwijze een toegevoegde waarde voor besturen en scholen kan betekenen en bovendien extra mogelijkheden biedt het toezicht beter af te stemmen op gemeenschappelijke kenmerken van de scholen. Tenslotte blijkt de gevolgde

werkwijze de besturen en bovenschoolse managers efficiencywinst op te leveren bij het voorbereiden en realiseren van de schoolbezoeken.

### Ontwikkelingen

In Engeland wordt al langere tijd gediscussieerd over de rol die besturen zouden moeten spelen bij 'failing schools' of 'schools in need for special measures' (Earley, 1997). Bestuursleden in Engeland plegen zich te concentreren op (onderhoud van) gebouwen en financiële aangelegenheden en zich nauwelijks verantwoordelijk te voelen voor de beoordeling van het werk van professionals - al is daar de laatste jaren wel enige verandering in gekomen. Ofsted concludeerde dat besturen hun scholen in toenemende mate ondersteunen als veranderingsprocessen noodzakelijk zijn. Hoewel de situatie in ons land in verschillende opzichten onvergelijkbaar is met die in Engeland, gaan ook hier geregeld stemmen op om te komen tot een nieuw evenwicht tussen 'bestuur op afstand' en meer directe betrokkenheid bij de kwaliteit van het onderwijs op de scholen.

vergelijking Engeland

In het kader van het onderwijskansenplan is veel gesproken over de opstelling van besturen bij de verbetering van zeer zwakke scholen. Versterking van de bestuurlijke betrokkenheid bij schoolverbetering is des te meer noodzakelijk omdat de middelen voor achterstandsbestrijding in de nabije toekomst niet meer aan de gemeenten, maar direct aan de schoolbesturen zullen worden toegekend.

betrokkenheid bij zeer zwakke scholen

Uit het toezicht blijkt dat het overleg tussen school en bestuur volgens de schoolleiders op een kwart van de scholen nog onvoldoende gericht is op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs. De inspectie concludeert dat een toenemend aantal schoolbesturen zich meer stimulerend, beleidsbepalend en beleidsvoorbereidend opstelt. Bij de aansturing van zeer zwakke scholen is het nodig 'besturen op afstand' te vervangen door 'besturen op maat'. Dat betekent dat de ene school meer aandacht van het bestuur nodig heeft dan de andere. Bovendien verwacht de inspectie dat schoolbesturen zich in sterkere mate dan nu het geval is, medeverantwoordelijk zullen weten voor school-, bestuurs- en zelfs sectoroverstijgende problemen.

overleg tussen school en bestuur

## 7.2.6 Het onderwijs in de vier grote steden

### Inleiding

De kwaliteit van het onderwijs staat niet los van de omgeving waarin leerlingen opgroeien. De vier grote steden (G4) in ons land – Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht – verschillen aanzienlijk van elkaar, maar vertonen ook overeenkomsten. Een gemeenschappelijk kenmerk is de grote sociale, etnische en culturele heterogeniteit van de stadsbevolking. Het opleidingsniveau van de volwassenen vertoont eveneens een grote verscheidenheid. Grote steden tellen zowel veel hoog als veel laag opgeleide inwoners. De 'rijkdom' van het stadsleven brengt ook specifieke problemen met zich mee, zoals schoolverzuim, voortijdig schoolverlaten en gedragsproblemen onder de jongeren. In het basisonderwijs zitten relatief veel dertien- en veertienjarige leerlingen en behoort meer dan de helft van de leerlingen tot de categorie autochtone of allochtone achterstandsléerlingen. Op 57 procent

specifieke problemen



van de basisscholen in de G4 zitten overwegend achterstandsleerlingen. Landelijk ligt dat percentage op 13.

De inspectie heeft dit jaar de gegevens over het onderwijs in de vier grote steden gebundeld en geanalyseerd. Deze paragraaf vergelijkt de kwaliteit van het primair onderwijs met de landelijke gemiddelden en besteedt daarbij in het bijzonder aandacht aan de effecten van het onderwijskansenplan (okp).

#### De kwaliteit van het onderwijs in de G4

In de periode van 1998 tot en met 2002 zijn alle basisscholen bezocht. De kwaliteit van scholen in de vier grote steden bleek toen duidelijk lager te zijn dan op de gemiddelde basisschool. Op de scholen in de G4 was het pedagogisch klimaat gemiddeld minder uitdagend; leraren slaagden er minder goed in hun leerlingen actief bij het onderwijs te betrekken en tijdens de lessen voldoende rekening te houden met verschillen tussen de leerlingen in hun groep. Bovendien viel op dat het leerstofaanbod in de G4 zwakker was dan daarbuiten. Het percentage scholen met lagere opbrengsten dan mag worden verwacht, lag ruim twee keer zo hoog als elders.

#### achterstand ingelopen

In de jaren 2003 en 2004 bleken de verschillen in opbrengsten vrijwel te zijn verdwenen. Een nadere analyse aan de hand van de gegevens van de Citogroep (2004) wijst uit dat de gemiddelde score van scholen in de grote steden 2,5 à 3 punten lager ligt dan het landelijk gemiddelde. Deze achterstand is echter geheel te verklaren uit het grote aantal leerlingen uit achterstandscategorieën.

De inspectie concludeert dat basisscholen in de grote steden zich de laatste jaren nadrukkelijk hebben gericht op verbetering van de opbrengsten. Dat blijkt ook uit het feit dat nu meer basisscholen in de grote steden dan daarbuiten beschikken over voldoende gegevens om de opbrengsten te kunnen bepalen en uit de voorsprong die grotestadsscholen inmiddels hebben genomen op het gebied van kwaliteitszorg. Ook op de andere kwaliteitskenmerken hebben basisscholen in de grote steden hun achterstand geheel of bijna helemaal ingelopen.

#### verbeteringen

#### Het onderwijskansenplan in de grote steden

In 2000 startten tachtig basisscholen in de G4 als okp-school. Nu, vier jaar later, kan een eerste balans worden opgemaakt. Ongeveer 80 procent van deze scholen heeft de inspectie zowel in 2000 of 2001 als in het schooljaar 2003/2004 bezocht. Hoewel een zuivere vergelijking door wijzigingen in het toezichtkader niet volledig mogelijk is, kunnen toch verschillende verbeteringen worden vastgesteld. Die verbeteringen betreffen vooral:

- het leerstofaanbod: meer afstemming van het taalaanbod op de specifieke kenmerken van de leerlingen;
- het onderwijsleerproces: verbeteringen in de opbouw van de lessen en van de uitleg van de leerstof;
- de leertijd: betere afstemming van de tijdsinzet op verschillen tussen leerlingen;
- zorg en begeleiding: gunstiger voorwaarden voor leerlingenzorg en versterking van het leerlingvolgsysteem;



- kwaliteitszorg: planmatiger en gericht werken aan verbetering van de onderwijskwaliteit.

Ondanks deze inhaaloperatie laten okp-scholen nog altijd een achterstand zien op andere scholen. Het is echter de vraag of zo'n vergelijking recht doet aan de vaak zorgelijke beginsituatie van deze scholen. In vergelijking met andere basisscholen met een overeenkomstige leerlingenpopulatie zijn okp-scholen er naar verhouding vaker in geslaagd hun opbrengsten op het verwachte niveau te brengen.

### Conclusie

De kwaliteit van het onderwijs in de vier grote steden is sinds de periode 1998-2002 duidelijk verbeterd. De achterstand op de rest van het land is grotendeels ingelopen. Die verbetering is ook zichtbaar op de scholen die aan het onderwijskansenplan hebben deelgenomen. Drie of vier jaar is een korte periode om de kwaliteit van het onderwijs op een school blijvend te verbeteren. De komende jaren zal blijken of de resultaten van het okp duurzaam zijn. Hoe dan ook, in een korte periode van drie of vier jaar hebben okp-scholen zich ontwikkeld van kwetsbare en vaak zwakke scholen tot scholen die in veel opzichten nog maar weinig verschillen van andere scholen met een vergelijkbaar aantal achterstandsleerlingen. De inspectie schrijft deze ontwikkeling toe aan het feit dat de okp-scholen de mogelijkheid hebben gekregen op basis van de eigen Ausgangssituatie en de eigen prioriteiten een integraal ontwikkelingsplan op te stellen en uit te voeren. Bestuur, schoolleiding en personeel, gesteund door de ouders, gingen samen staan en gaan voor schoolverbetering. De kenmerken van het onderwijskansenplan lijken richting te geven aan een nieuwe werkwijze voor schoolverbetering. De kernbegrippen in deze werkwijze zijn: integrale aanpak en samenhang tussen vernieuwingen, resultaatgericht en schoolspecifiek werken volgens plan, gerichtheid op duurzame veranderingen en zelfsturing.

integraal  
ontwikkelingsplan

### 7.2.7 Zeer zwakke scholen

#### Inleiding

In de jaren 1998 tot 2002 is op ruim zeventuizend basisscholen de kwaliteit van het onderwijs beoordeeld. Van deze scholen bleken er 284, een kleine 4 procent, zeer zwak te zijn. We noemen een school zeer zwak als de opbrengsten de laatste drie jaren duidelijk onder het niveau liggen dat gezien de samenstelling van de leerlingenpopulatie mag worden verwacht én de kwaliteit van de onderwijsprocessen op cruciale onderdelen tekortschiet. Als cruciaal golden gedurende de bestandsopname in dit verband een achttal indicatoren op het gebied leerstofaanbod, didactisch handelen van leraren en leerlingenzorg. Zeer zwakke scholen scoren in het algemeen niet alleen laag op deze onderdelen, maar ook op andere kwaliteitskenmerken.

Sinds 1 januari 2003 is de definitie van zeer zwakke scholen enigszins aangepast. De nieuwe definitie is gekoppeld aan de afspraken die zijn geformuleerd voor het vervolgtoezicht op scholen. Een school is zeer zwak als de opbrengsten langdurig duidelijk lager zijn dan mag worden verwacht én er van de kwaliteitsaspecten

toezicht op maat

leerstofaanbod, onderwijsleerproces en zorg en begeleiding ten minste twee onvoldoende zijn. Zeer zwakke scholen moeten een verbeterplan opstellen en de inspectie houdt in beginsel gedurende twee jaar extra intensief toezicht. Deze periode van geïntensiveerd toezicht wordt afgesloten met een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering (okv).

## oorzaken van onderprestatie

### Analyse bestandsopname

De inspectie heeft de schoolbezoekverslagen van alle basisscholen met te lage opbrengsten geanalyseerd om meer inzicht te krijgen in de oorzaken van onderprestatie. Daarnaast is tijdens aanvullende schoolbezoeken samen met de directie en het team van deze scholen, meer specifiek gezocht naar verklaringen voor de te lage opbrengsten. Uit deze analyses komen vier hoofdoorzaken naar voren.

1. Bijna de helft van de onderpresterende scholen blijkt de ontwikkeling en de vorderingen van hun leerlingen niet adequaat te volgen. Deze scholen hebben daarmee te weinig zicht op de prestaties van hun leerlingen.
2. Bijna de helft van deze scholen stelt evenmin handelingsplannen op voor leerlingen met problemen. De leerlingenzorg voor zwak presterende leerlingen schiet tekort doordat er te weinig sprake is van een gerichte en planmatige aanpak om deze problemen te verhelpen of in elk geval de ernst ervan te verminderen.
3. Vier van de tien scholen bieden hun leerlingen op het gebied van Nederlandse taal geen leerstofaanbod dat de kerndoelen voldoende bevat.
4. Voor Nederlandse taal is het leerstofaanbod op veel scholen niet goed afgestemd op de behoeften van de leerlingenpopulatie. Voorbeelden hiervan zijn scholen met leerlingen die thuis een andere taal spreken zonder een aanbod in Nederlands als tweede taal of scholen met veel autochtone achterstandsléerlingen die geen gericht aanbod in woordenschatonderwijs verzorgen.

Andere oorzaken voor onderpresteren (onvoldoende kwaliteit van het didactisch handelen van leraren, tekortkomingen in de schoolorganisatie en voor leertijd) blijken aanmerkelijk minder vaak voor te komen. Toch tonen op 15 procent van de scholen met te lage opbrengsten de leerlingen zich tijdens de lessen onvoldoende betrokken. Eén op de tien scholen heeft te maken met een niet goed functionerende schoolleiding, een bestuur dat zich weinig bemoeit met onderwijsinhoudelijke zaken of met een schoolteam zonder een gemeenschappelijke koers. Leraren die de beschikbare onderwijstijd niet goed benutten, trof de inspectie op 7 procent van de scholen met onderprestatie aan. Hoewel deze oorzaken ieder voor zich minder zwaar lijken te tellen, moet het belang ervan niet onderschat worden, omdat ze vaak in combinatie voorkomen.

## gebreken in leerlingenzorg en leerstofaanbod

Duidelijk is dat basisscholen met te lage opbrengsten zich aanmerkelijk vaker dan andere scholen kenmerken door gebreken in leerlingenzorg en leerstofaanbod. Als deze tekortkomingen samenvallen, spreekt de inspectie zoals gezegd van zeer zwakke scholen. Deze scholen blijken niet alleen op deze onderdelen, maar in de volle breedte vaak slechter te functioneren dan andere scholen. De verschillen zijn

het grootst op de aspecten leertijd, stimulerend en uitdagend pedagogisch klimaat, professionalisering, interne contacten, maar vooral op het aspect kwaliteitszorg.

### De periode ná de bestandsopname

In de periode 1 januari 2003 tot 1 september 2004 werden in het basisonderwijs 2.068 periodieke kwaliteitsonderzoeken (pko) uitgevoerd. Daarvan zijn 34 scholen (1,6 procent) als zeer zwak beoordeeld. Het merendeel van de scholen die tijdens de bestandsopname zeer zwak waren, heeft zich inmiddels verbeterd. Deze verbeteringen zijn in de eerste plaats het gevolg van de initiatieven die door de scholen zijn genomen ter verbetering van de opbrengsten. Ook de strakkere aansturing van het verbeteringsproces, zoals bij het onderwijskansenplan het geval was, heeft daaraan bijgedragen. Tegelijkertijd is er ook sprake van scholen die tijdens de bestandsopname niet zeer zwak waren, maar dit inmiddels wel zijn geworden.

toezicht in 2003 en 2004

De belangrijkste mogelijkheden voor schoolverbetering lijken voor de hand te liggen: leerlingenzorg en leerstofaanbod. Waarschijnlijk heeft de achterstand op deze gebieden weer onderliggende oorzaken. Een goed leerstofaanbod zal niet tot verbetering leiden als de leerlingen onvoldoende bij de les betrokken blijven. Leerlingenzorg is een zaak die niet alleen intern begeleiders en remedial teachers aangaat, maar ook de directie van de school en de groepsleraren. De kans is groot dat een poging de leerlingenzorg te verbeteren op een school zonder gemeenschappelijke visie en aanpak zal verzanden.

schoolverbetering

Uit het onderwijskansenplan blijkt dat integrale schoolontwikkeling aanmerkelijk kansrijker is dan pogingen geïsoleerde aspecten van het onderwijs te verbeteren. Het onderwijskansenplan leert ook dat duurzame schoolverbetering een zaak van lange adem is en dat de inzet van extra middelen nodig is.

integrale  
schoolontwikkeling

## 7.3 De kwaliteit van het primair onderwijs

### 7.3.1 Ontwikkelingen in de kwaliteit van het basisonderwijs

Vanaf het schooljaar 2002/2003 stelt de inspectie de kwaliteit van het basisonderwijs vast met behulp van het periodiek kwaliteitsonderzoek (pko). Voordien gebruikten wij het integraal schooltoezicht (ist). Omdat de toezichtkaders van pko en ist op enkele onderdelen aanzienlijk van elkaar verschillen, zijn in aanvulling op de uitvoering van pko voor een steekproef van 420 scholen ook de scores die bij het ist-toezichtkader behoren ingevuld. Dit maakt het mogelijk ontwikkelingen van het basisonderwijs over een langere periode vast te stellen. De waarderingen in grafiek 7.3.1a zijn steeds gebaseerd op de kwaliteitskenmerken uit ist.

Het algemene beeld dat uit deze meerjarenvergelijking naar voren komt, is dat van een gestage, zij het trage toename van de kwaliteit van het basisonderwijs. Tegelijkertijd is sprake van enige kwetsbaarheid. Het basisonderwijs liet in het schooljaar 2000/2001 een duidelijke inzinking zien. Deze terugval kan voor een

veerkracht scholen

belangrijk deel verklaard worden uit het personeelstekort waar scholen toen voor het eerst in volle hevigheid mee werden geconfronteerd. Het herstel zette zich in 2002/2003 in en wijst op veerkracht van de scholen.

### Onderwijsleerproces

Grafiek 7.3.1a laat zien dat de kwaliteit van de leertijd en van de veiligheid en structuur van het pedagogisch klimaat in de groepen onveranderd op een hoog niveau zijn gebleven. Ook bij sommige onderdelen van het didactisch handelen - structuur, aandacht voor strategieën en klassenorganisatie - traden in de afgelopen zeven jaren nauwelijks veranderingen op.

#### bemoedigend

Positief is dat het aantal basisscholen toeneemt dat de kerndoelen voor taal, lezen en rekenen voldoende aan bod laat komen. De vooruitgang op het gebied van afstemming van de lessen op verschillen in onderwijsbehoeften van leerlingen stemt eveneens optimistisch. Een mogelijke verklaring voor deze vooruitgang kan zijn dat de investeringen van scholen op het gebied van adaptief onderwijs en zelfstandig werken van leerlingen nu langzamerhand hun vruchten gaan afwerpen. Basisscholen zijn er eveneens in geslaagd hun leerlingen vaker een pedagogisch klimaat te bieden dat voldoende stimulerend en uitdagend is. Bijzonder bemoedigend is dat scholen de grote vooruitgang in 2002/2003 op het gebied van leerlingenzorg dit jaar hebben vastgehouden.

#### inzinking te boven gekomen

Het aandeel scholen dat er in slaagt een leerstofaanbod te verzorgen dat een ononderbroken ontwikkeling garandeert, blijft onder de helft. De inzinking uit de schooljaren 2000/2001 en 2001/2002 is het basisonderwijs echter te boven gekomen.

#### ict

Dit jaar is er gemiddeld per 6,9 leerlingen één computer beschikbaar. Bijna alle leraren in het primair onderwijs maken gebruik van de computer om het onderwijsleerproces te ondersteunen. Leerlingen gebruiken de computer om leerstof te oefenen en om educatieve spelletjes te spelen. Voor het oefenen is meestal methodengebonden software beschikbaar.

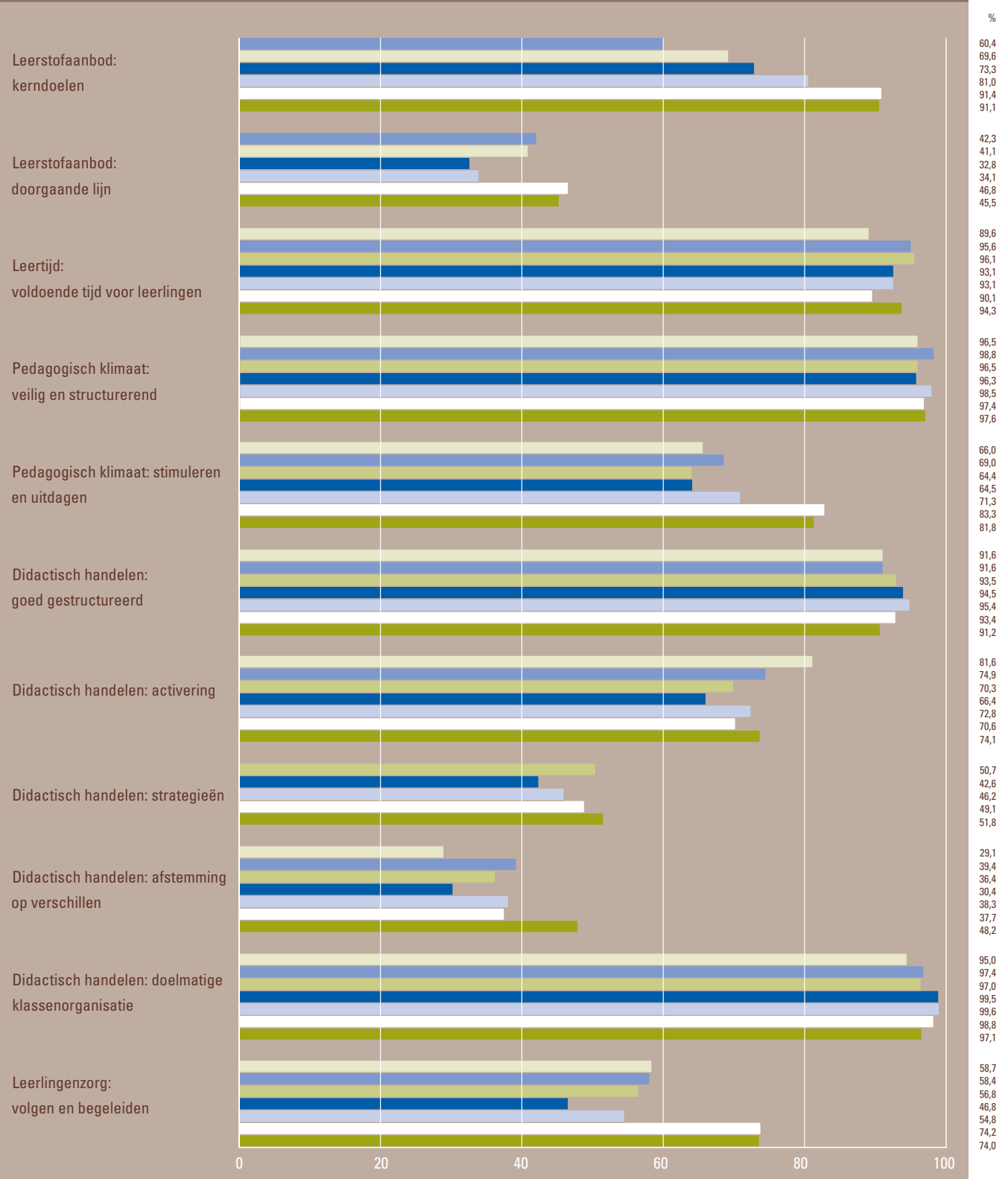
Scholing in didactische ict-vaardigheden komt weinig voor. Leraren wisselen binnen hun school onderling ideeën en informatie over ict uit. De meeste leraren en ict-coördinatoren zijn positief over de bijdrage van ict aan het realiseren van de onderwijsdoelstellingen. Het effect van ict op de werkdruk is volgens de leraren gering.

Bij de onderwijsondersteunende processen neemt het gebruik van volledig digitale leerlingvolgsystemen toe. Cijferregistratie en het ontwikkelen en afnemen van toetsen gebeurt nog grotendeels op papier. Bij de begeleiding van leerlingen maken leraren nog weinig gebruik van ict. Er is wel een toename van het gebruik bij de individuele leerlingenzorg.

#### zwakke onderdelen

Vastgesteld kan worden dat de kwaliteit van het onderwijsleerproces de afgelopen zeven jaren is gestegen. Sommige onderdelen blijven echter achter. De doorgaande lijn in het leerstofaanbod, voldoende aandacht voor leer- en denkstrategieën en

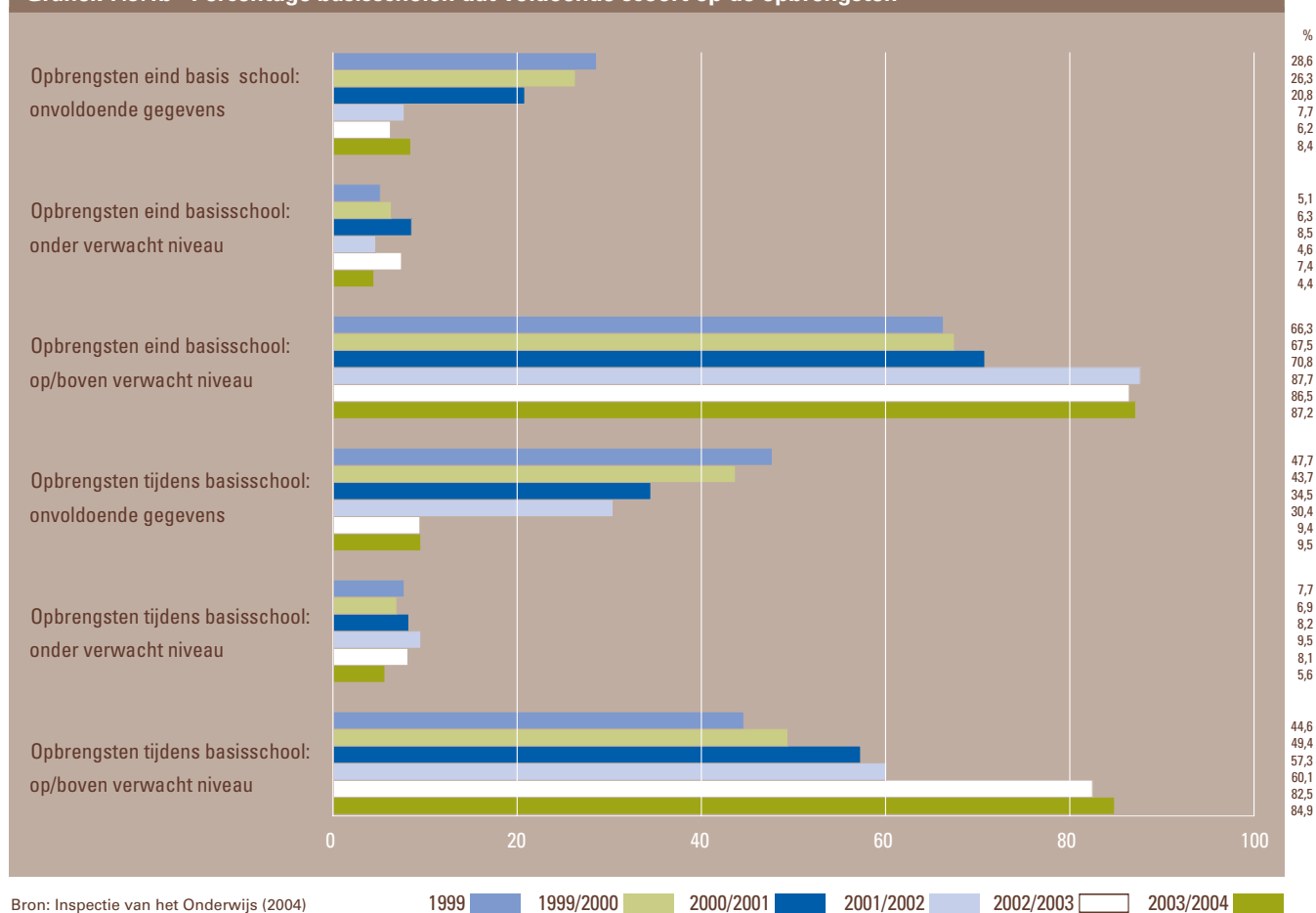
**Grafiek 7.3.1a** Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de inrichting van het onderwijsleerproces



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

1998 1999 1999/2000 2000/2001 2001/2002 2002/2003 2003/2004

Grafiek 7.3.1b Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de opbrengsten



afstemming op verschillen waren in 1998 de zwakste onderdelen van het onderwijsleerproces. In het schooljaar 2003/2004 is dat nog steeds zo.

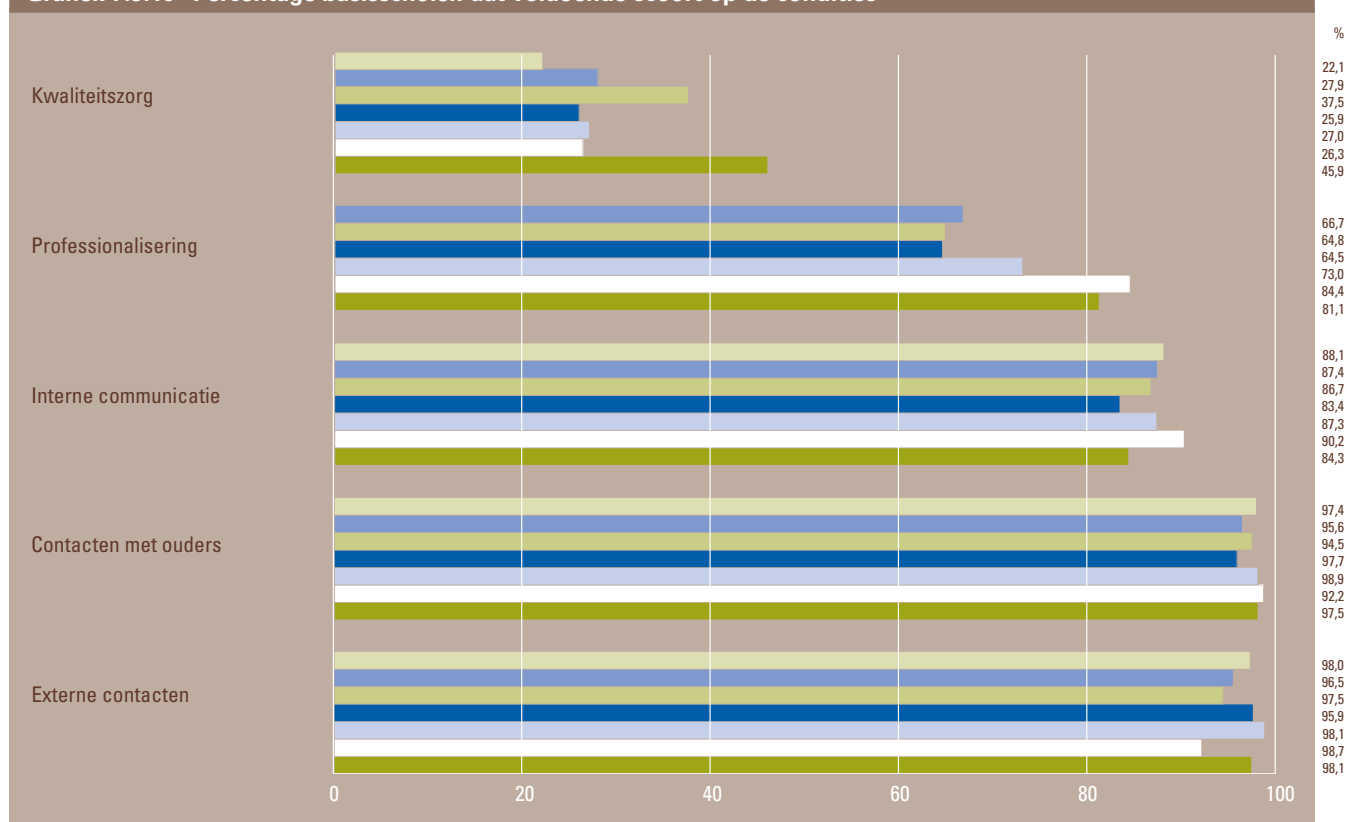
### Opbrengsten

#### herberekening

Om nauwkeuriger te bepalen of het aandeel basisscholen met opbrengsten van ten minste voldoende niveau de afgelopen jaren is gestegen of gedaald, is een herberekening uitgevoerd waarbij de scholen met onvoldoende gegevens buiten beschouwing zijn gelaten. Van alle scholen met voldoende gegevens over het niveau van de opbrengsten aan het eind van de basisschool scoorde vijf jaar geleden 92,8 procent op of boven het te verwachten niveau. In het schooljaar 2003/2004 was dat percentage iets gestegen, naar 95,2 procent.

In het schooljaar 2002/2003 is de normering van de inspectie bij de beoordeling van het niveau van de opbrengsten tijdens de basisschoolperiode gewijzigd. Dat staat op dit onderdeel een vergelijking over de hele periode 1999 tot en met 2003/2004 in de weg.

Grafiek 7.3.1c Percentage basisscholen dat voldoende scoort op de condities



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

1998 1999 1999-2000 2000/2001 2001/2002 2002/2003 2003/2004

De winst die de afgelopen vijf jaar is geboekt, betreft niet zozeer aanzienlijk gestegen opbrengsten, als wel het toenemend aantal scholen dat over een goed beeld van de eigen opbrengsten beschikt. Dat stelt ze in staat zelf hun kwaliteit vast te stellen aan de hand van objectieve en landelijk vergelijkbare gegevens.

goed beeld van eigen prestaties

### Conditie

Bijna de helft van de basisscholen besteedt in het schooljaar 2003/2004 voldoende aandacht aan de zorg voor de eigen kwaliteit. Het opstellen van nieuwe schoolplannen voor de periode 2003 tot 2007 heeft geleid tot verbetering van de kwaliteitszorg. Ook in 1999, toen de scholen hun eerste schoolplan hadden opgesteld, was er sprake van een opleving. Toen ebde het effect echter snel weg. Het ligt niet in de rede aan te nemen dat dit opnieuw zal gebeuren.

kwaliteitszorg beter

Deze positieve ontwikkeling neemt niet weg dat de kwaliteitszorg op meer dan de helft van de scholen nog niet voldoende is ontwikkeld. Vooral op scholen die toch al niet zo sterk zijn, blijkt ook de kwaliteitszorg achter te blijven. Een uitzondering op deze regel vormen de scholen die deelnemen aan het onderwijskansenplan (okp). Tussentijdse evaluaties maken duidelijk dat versterking van kwaliteitszorg een centrale verworvenheid op de okp-scholen is.

De kwaliteit van de professionalisering is sinds 1998 gestegen. Bij de overige condities – interne contacten, externe relaties en contacten met ouders – blijft de situatie gunstig, ondanks wat jaarlijkse schommelingen.

### 7.3.2 De kwaliteit van het basisonderwijs

De inspectie onderscheidt in het periodiek kwaliteitsonderzoek (pko) negen kwaliteitsaspecten. Op basis van een steekproef van 380 scholen zal de inspectie, aan de hand van aandachtspunten die bij deze kwaliteitsaspecten behoren, daarop nader ingaan.

#### Kwaliteitszorg

concreter

In het pko gaat de inspectie aanmerkelijk dieper in op kwaliteitszorg dan in het integraal schooltoezicht het geval was. Dat biedt meer mogelijkheden met de scholen te overleggen over de sterkere en minder sterke kanten ervan. Basisscholen blijken het belang van een goede en systematische zorg voor de eigen kwaliteit steeds meer in te zien. De vooruitgang komt vooral doordat scholen hun doelen en prioriteiten concreter aangeven en doordat een toenemend aantal scholen ook (meetbare) doelstellingen op het gebied van leerlingresultaten durft te formuleren. Mogelijk is de conclusie gerechtvaardigd dat scholen steeds meer resultaatgericht gaan plannen en zich niet meer beperken tot voorwaardelijke zaken of doelstellingen op het gebied van het onderwijsleerproces. Een groot voordeel van deze ontwikkeling is dat scholen beter kunnen vaststellen in hoeverre zij hun doelstellingen ook werkelijk bereiken.

nog niet voldoende systematisch

Hoewel de kwaliteitszorg op de helft van de scholen aan de belangrijkste eisen voldoet en er duidelijk sprake is van een positieve ontwikkeling, geldt nog voor meer dan 70 procent van de scholen dat hun kwaliteitszorg niet aan alle eisen voldoet. Dat wil zeggen dat sommige onderdelen van de cyclus nog onvoldoende ontwikkeld zijn. Die onderdelen zijn: zicht op de eigen uitgangssituatie, concrete doelen die gebaseerd zijn op een degelijke sterkte-zwakteanalyse, planmatig werken aan verbeteringen, regelmatig evalueren of de gestelde doelen zijn bereikt, bijstelling van het beleid op basis van de evaluaties en verantwoording afleggen naar belanghebbenden.

#### Toetsing

kwaliteit voldoende

Om het niveau van leerlingresultaten vast te kunnen stellen, is het noodzakelijk dat scholen goede, genormeerde toetsen gebruiken en instaan voor de juiste hantering ervan. Dat geldt zowel voor eindtoetsen als voor toetsen die in de loop van de basisschoolperiode worden afgenomen. De kwaliteit van de toetsing is op vrijwel alle basisscholen voldoende. Dat wil zeggen dat de scholen regelmatig nagaan of hun leerlingen de aangeboden leerstof beheersen dan wel bepaalde leerdoelen bereikt hebben en dat zij over de mogelijkheden beschikken om vast te stellen of de eigen doelstellingen worden bereikt.

Verbetering is nog mogelijk op scholen die zich nu nog beperken tot de toetsen uit methoden en nog geen landelijk genormeerde methodenonafhankelijke toetsen



gebruiken. Het voordeel van laatstgenoemde toetsen is niet alleen dat er meer mogelijkheden zijn zich te spiegelen aan de resultaten op vergelijkbare scholen. Belangrijker nog is dat er beter mee kan worden vastgesteld of de leerlingen de opgedane kennis kunnen gebruiken in andere situaties en bij andere vraagstellingen dan ze gewend zijn.

### Leerstofaanbod

Bijna alle basisscholen maken voor taal (inclusief lezen) en rekenen gebruik van methoden die de kerndoelen voldoende bevatten. Op enkele scholen is dit nog niet het geval. Meestal gaat het dan om begrijpend lezen. Het blijkt niet eenvoudig te zijn leerlingen de complexe vaardigheden aan te leren die nodig zijn om met begrip te kunnen lezen. Uit evaluatie van schoolverbeteringsprogramma's blijkt dat de resultaten bij spelling, technisch lezen en (cijferend) rekenen vaak flink vooruitgaan. Bij begrijpend lezen is dit minder vaak het geval (zie bijvoorbeeld Lacor, Doeleman en Westerbeek, 2004). Bijna 94 procent van alle scholen slaagt erin taal en rekenen tot en met het niveau van groep 8 aan te bieden. Voor leerlingen voor wie dit te hoog gegrepen is, stellen de scholen meestal individuele leerlijnen vast.

kerndoelen

Driekwart of meer van de basisscholen verzorgt een breed, samenhangend leerstofaanbod waarin ook voldoende aandacht wordt besteed aan verschillende culturen en aan maatschappelijke en actuele thema's. Net als in vorige jaren is de aansluiting van het leerstofaanbod in groep 2 en groep 3 op elkaar een probleem op meer dan de helft van de scholen. De ononderbroken ontwikkeling staat onder druk omdat veel scholen voor de kleutergroepen nog niet beschikken over vastgelegde, beredeneerde leerlijnen met duidelijke tussendoelen en doelen die moeten zijn bereikt aan het eind van groep 2.

doorgaande lijn een probleem

### Leertijd

Op een enkele uitzondering na programmeren basisscholen voldoende leertijd. De uitzonderingen betreffen vaak scholen die over de gehele schoolperiode wel voldoende tijd hebben gepland, maar zich bij de verdeling van de tijd over onder- en bovenbouw niet aan de wet houden. In vergelijking met andere Europese landen krijgen leerlingen in het basisonderwijs veel lesuren. Voor leerlingen van negen, tien en elf jaar in ons land zijn duizend lesuren ingeroosterd, het OESO-gemiddelde komt iets boven de achthonderd uit (OECD, 2004a). Basisscholen besteden ongeveer de helft van de tijd aan onderwijs in taal, lezen en rekenen. Alleen in Engeland is dit percentage hoger. Het vorige Onderwijsverslag vermeldt al dat zo'n 75 procent van de leraren er niet in slaagt alle stof voor wereldoriëntatie aan te bieden. Voor het brede aanbod dat de scholen buiten taal, lezen en rekenen verzorgen, blijft vaak weinig tijd over, zeker op achterstandsscholen. Omdat deze scholen terecht de basisvaardigheden centraal stellen, resteert soms hooguit 40 procent van de leertijd voor de rest.

veel lesuren in Nederland

Basisscholen zorgen ervoor dat ongeoorloofd verzuim wordt tegengegaan en slagen er veelal in lesuitval - bijvoorbeeld doordat zieke leraren niet kunnen worden vervangen - tot een minimum te beperken. Twee derde van de scholen stuurt nooit groepen leerlingen naar huis, op 5 procent gebeurt dit vaker dan vijf keer per jaar.

verzuim

Opvallend is dat kwaliteitszorg, leerstofaanbod, onderwijsleerproces en vooral leerlingenzorg op scholen die nooit leerlingen naar huis sturen aanmerkelijk sterker zijn dan op andere scholen.

Centraal bij leertijd staat de vraag of de leraren de beschikbare tijd effectief en efficiënt weten te benutten: op 96 procent van de scholen is dit het geval. Het zwakste onderdeel bij leertijd is de wijze waarop de leertijd wordt aangepast aan verschillen in onderwijsbehoeften van de leerlingen. Op bijna een derde van de scholen krijgen alle leerlingen voor alle leer- en vormingsgebieden precies evenveel tijd en wordt geen rekening gehouden met het gegeven dat sommige leerlingen meer tijd nodig hebben om zich onderdelen van de leerstof eigen te maken.

tamelijk positief

### Onderwijsleerproces

Bij de beoordeling van het onderwijsleerproces onderscheidt de inspectie in het pko zeven indicatoren. Uit tabel 7.3.2a blijkt dat vrijwel alle basisscholen op vier indicatoren voldoende scores, terwijl de kwaliteit van twee onderdelen op de helft van de scholen nog niet aan de maat is. Het algemene beeld is tamelijk positief. Uit internationaal vergelijkend onderzoek, uitgevoerd door onderwijsinspecties in vier landen, blijkt dat de kwaliteit van de lessen in Nederland vergelijkbaar is met Engeland, Vlaanderen en Neder-Saksen. Wel is die kwaliteit op bijna alle onderdelen een fractie minder positief beoordeeld dan in de andere landen (Van de Grift, 2004).

**Tabel 7.3.2a** Percentage basisscholen dat in het schooljaar 2003/2004 voldoende scoort op de indicatoren voor onderwijsleerproces

Indicatoren onderwijsleerproces	% voldoende
Functionele en uitdagende leeromgeving	96
Gestructureerde en doelmatige onderwijsactiviteiten	98
Ondersteuning en uitdaging	99
Systematische en stimulerende begeleiding van onderwijsprocessen	48
Leerlingen zijn actief gericht op leren	82
Volgen van ontwikkeling en vorderingen van leerlingen	96
Afstemming van het onderwijsleerproces op (verschillen binnen) de leerlingenpopulatie	51

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

In vergelijking met vorig schooljaar hebben basisscholen vooruitgang geboekt als het gaat om het afstemmen van de lessen op de onderwijsbehoeften van leerlingen en de mate waarin leraren hun leerlingen stimuleren tot actieve betrokkenheid. In de kwaliteit van de leeromgeving, de structuur en doelmatigheid van de onderwijsactiviteiten, en de wijze waarop leraren de ontwikkeling en de vorderingen van hun leerlingen volgen, traden nauwelijks veranderingen op.

Een van de sterke kenmerken van het didactisch handelen van leraren is evenals in vorige jaren de structuur van de lessen: klassenorganisatie, opbouw van de lessen en uitleg van de leerstof. Ondanks het feit dat op 98 procent van de scholen de lessen voldoende structuur kennen, valt er in dit opzicht nog winst te boeken. Het aantal leraren dat de lessen consequent opbouwt langs de lijnen van de directe instructie blijft klein. Zeker na vakantieperioden valt op dat veel leraren niet stilstaan bij de vraag of de kennis van voor de vakantie nog aanwezig is.

structuur van de lessen

Van leraren verwacht de inspectie dat zij onderwijsprocessen goed begeleiden. Dat wil zeggen dat ze nagaan of de leerlingen de leerstof begrijpen, voldoende vorderen tijdens de verwerkingsfase en de juiste aanpak of strategie kiezen. De leraar geeft de leerlingen feedback en stuurt zondig tijdig bij. Leraren stimuleren hun leerlingen te reflecteren op hun eigen werk en evalueren de les samen met de leerlingen. Uit tabel 7.3.2a blijkt dat deze eisen voor veel leraren te hoog gegrepen zijn, ook al is begeleiding van het onderwijsproces een kerntaak van de leraar. Op bijna de helft van de scholen blijken leraren het nog steeds moeilijk te vinden het onderwijsleerproces af te stemmen op de kenmerken van de leerlingen en verschillen tussen leerlingen binnen de groep. Toch lijkt het er op dat de investeringen van basisscholen in adaptief onderwijs, gedifferentieerd werken en zelfstandigheid van leerlingen na verloop van tijd vruchten af gaan werpen.

begeleiding

### Schoolklimaat

De school hoort voor een veilig, ondersteunend en uitdagend schoolklimaat te zorgen. Dit dient tot uiting te komen in een positieve manier waarop personeelsleden en leerlingen met elkaar omgaan, in een aangename en motiverende omgeving voor leerlingen en leraren, in een goede betrokkenheid van ouders bij de school, in een functionele rol van de school binnen de gemeenschap en in zorg voor veiligheid. Op een enkele school na voldoen basisscholen aan deze eisen. Vrijwel alle basisscholen zorgen voor een aangename en motiverende omgeving voor de leerlingen. Aankleding en inrichting van de ruimtes, de sfeer op school, de aandacht die de scholen hebben voor het welbevinden en de rechten van de leerlingen, zijn op ten minste 90 procent van de scholen goed geregeld. Op één onderdeel is de score lager: drie van de tien scholen organiseren nauwelijks activiteiten om de band van leerlingen met de school te versterken en hun het gevoel te geven betrokken te zijn bij 'hun eigen' school. Kennelijk behoort zeggenschap voor leerlingen minder tot de cultuur van het basisonderwijs dan veiligheid en ondersteuning. Uit hoofdstuk 3 van dit verslag blijkt dat een veilig pedagogisch klimaat nog niet betekent dat incidenten niet meer voorkomen: bijna alle basisscholen hebben regelmatig te maken met leerlingen die elkaar pesten, bedreigen of uitschelden.

veilig, ondersteunend  
en uitdagend

Een goed schoolklimaat houdt ook in dat de arbeidsomstandigheden voor het personeel in orde zijn. De arbeidsinspectie (2004) constateert dat er in het onderwijs sprake is van een hoge arbeidsuitval als gevolg van aan het werk gerelateerde problemen. Hoewel scholen in het primair onderwijs op de goede weg zijn met arbobeleidsvoering op de gebieden werkdruk, agressie en geweld jegens werknemers en bedrijfshulpverlening, zijn er toch op 71 procent van de onderzochte scholen overtredingen in dit verband geconstateerd. Op veel scholen

arbeidsuitval hoog

blijkt de beleidsvoering niet volledig of niet meer actueel te zijn. Een derde van de scholen besteedt onvoldoende aandacht aan de werkdruk van leraren. Eén op de vijf scholen voert onvoldoende beleid om geweld en agressie tegen leraren te voorkomen en de bedrijfshulpverlening vertoont op het merendeel van de scholen tekortkomingen.

### Zorg en begeleiding

kwaliteit blijft op niveau

Vorig jaar constateerde de inspectie, enigszins tot haar verrassing, dat de kwaliteit van de leerlingenzorg in het basisonderwijs sterk was verbeterd. Voor deze vooruitgang noemde zij drie oorzaken:

- de inspanningen van samenwerkingsverbanden, besturen en schoolbegeleidingsdiensten om de leerlingenzorg te stroomlijnen en de professionaliteit van intern begeleiders te vergroten;
- een betere verantwoordelijkheidsverdeling tussen enerzijds intern begeleiders en remedial teachers en anderzijds groepsleraren;
- vastlegging in het personeelsbeleid door steeds meer basisscholen dat de inzet van intern begeleiders en remedial teachers bij vervanging van afwezige collega's beperkt dient te blijven.

De kwaliteit van zorg en begeleiding is in vergelijking met vorig schooljaar ten minste op hetzelfde niveau gebleven. Ruim driekwart van de scholen voldoet aan de eisen op dit gebied. Leerlingen worden tijdens hun schoolloopbaan goed begeleid, scholen signaleren problemen bij leerlingen tijdig, analyseren de hulpvragen van leerlingen die uitvallen zorgvuldig en bieden zorgleerlingen op hun problemen afgestemde hulp. Vrijwel alle basisscholen onderkennen het belang van goede contacten met ouders op het gebied van zorg en begeleiding.

De Algemene Rekenkamer (2005a) komt tot de conclusie dat ongeveer een kwart van de leerlingen in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs tot de populatie zorgleerlingen behoort, terwijl het zorgbudget is gebaseerd op 5 procent van de leerlingen. Door gebrek aan tijd en middelen kunnen scholen niet alle leerlingen de benodigde zorg verlenen. Bovendien leiden verschillen in financieringssystematiek en indicatiecriteria tot klachten over de aansluiting van de zorgstructuur van het basisonderwijs en die van het voortgezet onderwijs op elkaar. In de paragraaf over het speciaal basisonderwijs zal de inspectie ook aandacht aan dit rapport besteden.

### Opbrengsten

internationaal  
vergelijkend onderzoek

De prestaties van Nederlandse leerlingen in groep 6 van de basisschool op rekengebied zijn goed, zo blijkt uit het onderzoek Trends in International Mathematics and Science Study 2003. Hetzelfde geldt voor de natuurvakken (Meelissen en Doornekamp, 2004a).

Uit het toezicht van de inspectie blijkt dat in het schooljaar 2003/2004 de opbrengsten aan het eind van de basisschool op 4,4 procent van de scholen op een lager niveau lagen dan op grond van de kenmerken van de leerlingpopulatie mocht

worden verwacht. Dit percentage is lager dan het jaar daarvoor, maar komt overeen met de situatie in het schooljaar 2001/2002.

Om tot een uitspraak te komen over het niveau van de opbrengsten aan het eind van de basisschool worden de resultaten van de laatste drie jaren op een landelijk genormeerde eindtoets gezien. Zo nodig worden de standaardscores gecorrigeerd door leerlingen buiten beschouwing te laten die korter dan zes jaar op de desbetreffende school hebben gezeten. Ook kan correctie plaatsvinden voor leerlingen die naar het praktijkonderwijs gaan of zijn toegelaten tot een vorm van leerwegondersteunend onderwijs. Pas als ook dan nog de standaardscores alle drie jaren aanzienlijk lager blijken te zijn dan op vergelijkbare scholen, volgt de conclusie dat de opbrengsten te laag zijn. Bij de beoordeling van het niveau van de opbrengsten tijdens de schoolperiode houdt de inspectie eveneens rekening met de samenstelling van de leerlingenpopulatie. Om tot een oordeel te komen worden de scores op landelijk genormeerde toetsen voor technisch lezen, begrijpend lezen en rekenen en wiskunde gebruikt. Op 5,6 procent van de scholen lagen de resultaten lager dan verwacht.

wijze van beoordeling

Bij het vaststellen van de opbrengsten is het van belang aandacht te besteden aan het aantal leerlingen dat vertraging in hun schoolloopbaan oploopt of naar een vorm van speciaal onderwijs wordt verwezen. Bovendien informeert de inspectie zich over de adviezen die scholen hun leerlingen voor het voortgezet onderwijs geven en over de schoolloopbaan van oud-leerlingen in het voortgezet onderwijs. Om met het laatste te beginnen: vrijwel alle scholen zeggen dat hun leerlingen het in het voortgezet onderwijs goed doen, maar hooguit één op de tien scholen houdt de schoolloopbaan van hun oud-leerlingen systematisch bij. De adviezen voor het voortgezet onderwijs komen op vrijwel alle scholen overeen met de scores op de toets die aan het eind van de basisschool wordt afgenomen.

zittenblijven en  
doorverwijzen

Landelijk doubleert in de groepen 3 tot en met 8 van de basisschool ongeveer 2 procent van de leerlingen. Ongeveer een kwart van de leerlingen doet, als ze althans meteen na hun vierde verjaardag naar school gaan, langer dan tweeënhalf jaar over de kleuterperiode. Bij benadering verblijft hierdoor een derde van alle leerlingen langer dan achtenhalf jaar op de basisschool. Van zittenblijven is op ongeveer de helft van de basisscholen sprake en op bijna alle scholen komt verlenging van de kleuterperiode voor (Van de Grift, 2005). Het aandeel leerlingen dat vanuit een basisschool naar het speciaal basisonderwijs wordt verwezen, verschilt per school. Basisscholen die gemiddeld meer dan 1 procent van de leerlingen naar het speciaal basisonderwijs verwijzen, worden door WSNS+ 'veelverwijzende scholen' genoemd. Ongeveer een op de tien scholen behoort tot deze categorie.

### Kwaliteitsverschillen binnen het basisonderwijs

Op openbare scholen en scholen voor overig bijzonder onderwijs is de zorg voor de kwaliteit minder sterk ontwikkeld dan op protestants-christelijke en rooms-katholieke scholen. Scholen voor overig bijzonder onderwijs werken gemiddeld minder resultaatgericht en beschikken minder vaak over betrouwbare opbrengstgegevens op groeps- en schoolniveau dan andere scholen. De achterstand van openbare scholen laat zich minder eenvoudig verklaren. Scholen worden vanuit hun besturen

kwaliteitszorg

vaak gestimuleerd om tot betere kwaliteitszorg te komen. Het feit dat nu ook kleinere gemeenten de overstap naar bestuurscommissies maken, kan tijdelijk enige stagnatie in dit opzicht veroorzaken. De kwaliteitszorg op scholen met meer dan vierhonderd leerlingen voldoet vaker aan de eisen dan op kleinere scholen.

Basisscholen met ten minste 50 procent gewichtsleerlingen besteden meer aandacht aan kwaliteitszorg dan andere scholen. De inspectie schrijft dit toe aan de vaak terechte zorg die deze achterstandsscholen hebben over de kwaliteit van hun onderwijs. Veel programma's voor schoolverbetering, waaronder het onderwijskansenplan, zijn specifiek op deze scholen gericht.

Opvallend is dat basisscholen in Friesland minder lijken te profiteren van deze impulsen voor de kwaliteitszorg. Voorts blijken ook de scholen in Drenthe en Noord-Holland onder het landelijke gemiddelde te scoren op kwaliteitszorg.

#### leerstofaanbod

Ook bij het leerstofaanbod komen scholen voor overig bijzonder onderwijs minder goed uit de bus dan scholen van andere richtingen. Daar staat tegenover dat uit ons toezicht blijkt dat deze scholen vaker dan gemiddeld voorzien in een leerstofaanbod dat is gericht op de brede ontwikkeling van leerlingen.

#### onderwijsleerproces

De kwaliteit van het onderwijsleerproces blijft op scholen met overwegend kinderen van laag opgeleide allochtone ouders achter bij het landelijke gemiddelde. Scholen met vooral autochtone achterstandsleerlingen wijken nauwelijks af van het landelijke gemiddelde. Naar schoolgrootte, ligging en denominatie is geen sprake van opvallende verschillen.

#### leerlingenzorg

Opvallend en zorgelijk is dat de leerlingenzorg op scholen met meer dan 50 procent allochtone achterstandsleerlingen achterblijft. Opvallend omdat er op deze categorie scholen flink in verbetering van de leerlingenzorg is geïnvesteerd, zorgelijk omdat juist op deze scholen veel leerlingen op extra hulp zijn aangewezen. Een probleem op deze scholen is dat het aantal leerlingen met achterstanden op taalgebied vaak zo groot is dat het bieden van individuele hulp, ondanks de extra ruimte in de formatie, onbegonnen werk is in de ogen van die scholen. Van deze scholen mag echter ten minste worden verwacht dat zij maatregelen treffen om hun onderwijs beter op hun leerlingenpopulatie af te stemmen: de leerlingen een geschikter aanbod in taal bieden, inclusief onderwijs in Nederlands als tweede taal, zo nodig meer leertijd voor woordenschatonderwijs uittrekken en leraren professionaliseren op het gebied van (taal)onderwijs aan taalzwakke leerlingen. Er zijn voldoende voorbeelden van scholen met overwegend allochtone achterstandsleerlingen die aantonen dat op deze wijze de leerlingenzorg wel degelijk functioneel kan zijn.

De kwaliteit van zorg en begeleiding ligt op scholen voor overig bijzonder onderwijs lager dan op scholen van andere richtingen. Basisscholen in Noord-Holland, Friesland en Limburg doen het gemiddeld minder goed dan scholen in de rest van het land.

#### opbrengsten

Het percentage scholen voor overig bijzonder onderwijs met opbrengsten op of boven verwacht niveau ligt aanzienlijk lager dan op andere scholen. Dit is echter uitsluitend toe te schrijven aan het feit dat wij op ruim een derde van deze scholen geen oordeel konden geven over het niveau van de opbrengsten. Veel scholen

voor overig bijzonder onderwijs achten gebruik van landelijk genormeerde toetsen strijdig met hun uitgangspunten.

Scholen waar de 0,25- en de 0,90-leerlingen samen een meerderheid vormen en scholen met meer dan 50 procent autochtone achterstandsleerlingen hebben aanmerkelijk vaker te lage opbrengsten dan scholen met een anders samengestelde leerlingenpopulatie. Landelijk heeft 4,4 procent van de basisscholen te lage opbrengsten, bij de genoemde categorieën scholen liggen de opbrengsten op respectievelijk 12 en 9 procent onder verwacht niveau.

Op kleinere scholen is vaker sprake van te lage opbrengsten dan op grotere. Scholen in de drie noordelijke provincies, waar relatief veel scholen liggen met meer dan 50 procent autochtone achterstandsleerlingen, hebben drie keer zo vaak opbrengsten onder het te verwachten niveau als scholen in de rest van het land. Friesland en Drenthe kennen bovendien veel scholen waar het niveau van de opbrengsten niet vastgesteld kan worden.

### Conclusie

De kwaliteit van het onderwijsleerproces is in het basisonderwijs de afgelopen zeven jaren gestegen. De inhoud van het leerstofaanbod, de afstemming op verschillen en de leerlingenzorg laten duidelijk vooruitgang zien. Sommige onderdelen blijven echter achter. De doorgaande lijn in het leerstofaanbod, voldoende aandacht voor leer- en denkstrategieën en afstemming op verschillen waren in 1998 de zwakste onderdelen van het onderwijsleerproces en zijn dat nog steeds. Negen van de tien scholen beschikken inmiddels over een goed beeld van de eigen opbrengsten. Hiermee kunnen ze zelf hun kwaliteit vaststellen aan de hand van objectieve en landelijk vergelijkbare gegevens. De condities voor een goed onderwijsleerproces en opbrengsten van voldoende niveau zijn in het algemeen gunstig. De aandacht voor kwaliteitszorg neemt toe.

### 7.3.3 De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs

#### Inleiding

In dit verslagjaar is het project 'specifieke aanpak wachtlijsten' met succes afgerond. De achterstanden uit het eerste projectjaar (2002-2003) zijn in vrijwel alle projecten eind 2004 in voldoende mate ingelopen, al is de inspectie niet zeker van de duurzaamheid van de resultaten (Inspectie van het Onderwijs, 2004h).

De omvang van de wachtlijsten voor toelating tot het speciaal basisonderwijs (sbo) is de afgelopen twee jaar met tweederde afgenomen. De deelname aan het sbo is sinds de start van WSNS in 1992 gedaald van 3,8 tot 3,2 procent van de vier- tot twaalfjarige leerlingen (Smeets e.a., 2004). Om de bereikte verbeteringen te borgen is het reguliere zorgbudget in 2004 verhoogd met 11 miljoen, oplopend tot 16 miljoen in 2006. De inspectie voert proefprojecten uit om na te gaan hoe het toezicht op de kwaliteit van de samenwerkingsverbanden deel kan gaan uitmaken van het reguliere inspectietoezicht. Over Weer Samen Naar School verscheen onlangs een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer. Kern van de kritiek is dat het basisscholen niet is gelukt om alle leerlingen die dit nodig hebben zorg op maat te geven. De inspectie heeft nog geen toezicht op de samenwerkingsverbanden en

wachtlijsten



beoordeelt niet of alle leerlingen in de praktijk de benodigde zorg krijgen. Voorts ontbreekt een heldere definitie van het begrip zorgleerling en is het onderscheid tussen zorg- en onderwijsachterstandenbeleid onduidelijk. Ten slotte worden veelverwijzende basisscholen niet gecorrigeerd en scholen zonder verwijzingen niet beloond (Algemene Rekenkamer, 2005a).

In 2002 stelde de inspectie vast dat de kwaliteit van het sbo in verschillende opzichten tekortschoot (Inspectie, 2002). Deze scholen besteedden veel aandacht aan een veilig pedagogisch klimaat en aan de sociaal-emotionele ontwikkeling van hun leerlingen. Dit neemt overigens niet weg dat er, net als in het basisonderwijs, op zo goed als alle scholen met een zekere regelmaat incidenten tussen leerlingen voorkwamen. Tegelijkertijd legden de scholen aanmerkelijk minder nadruk op cognitieve ontwikkelingsaspecten. Vrijwel geen enkele sbo-school was werkelijk in staat vast te stellen of hun leerlingen voldoende vooruitgang boekten.

#### minder prestatiegericht

Uit onderzoek blijkt dat de taal- en rekenontwikkeling van leerlingen die naar het sbo werden verwezen, minder goed verloopt dan bij vergelijkbare leerlingen die in het basisonderwijs bleven. Jepma en Meijnen (2004) gingen na in hoeverre basisscholen en sbo-scholen van elkaar verschillen in de mate waarin deze scholen zich richten op prestaties van leerlingen. Prestatiegerichtheid kan tot uitdrukking komen in: stellen van minimumdoelen, gebruik en registratie van toetsen, belang hechten aan cognitieve prestaties, tijdsbesteding aan basisvaardigheden, geven van huiswerk en bieden van gestructureerde instructie. Leraren in het basisonderwijs formuleren vaker vooraf doelen voor hun onderwijs, gebruiken meer toetsen ter controle van vorderingen van leerlingen en hechten meer belang aan prestaties dan hun collega's in het sbo. Bovendien besteden ze meer tijd aan basisvaardigheden en geven zij hun leerlingen vaker huiswerk op. Van het verschil in de taalontwikkeling van risicoleerlingen in het basisonderwijs en het speciaal basisonderwijs kan volgens de auteurs tweederde worden verklaard uit verschillen in prestatiegerichtheid van de leraren. Voor rekenen gelden vergelijkbare conclusies.

#### Ontwikkelingen in het sbo

Vorig jaar bleek dat het inspectierapport uit 2002 en de daarop volgende activiteiten van WSNS+ de scholen aan het denken en vervolgens aan het werk hebben gezet. Sbo-scholen waren actief bezig de kwaliteits- en de leerlingenzorg te versterken en overwogen vernieuwing van hun methoden. Die activiteiten bleken ook uit de schoolportretten die wij dit jaar van elf sbo-scholen opstelden.

#### vooruitgang kwaliteitszorg

In dit verslagjaar hebben wij 86 sbo-scholen bezocht. Tijdens die bezoeken is onder meer aandacht besteed aan de wijze waarop deze scholen inhoud geven aan de zorg voor hun eigen kwaliteit. Systematische kwaliteitszorg is te beschouwen als een noodzakelijke voorwaarde voor gerichte schoolverbetering. Sbo-scholen zijn erin geslaagd hun kwaliteitszorg aanmerkelijk te versterken. Inmiddels hebben negen van de tien scholen prioriteiten voor verbetering van hun onderwijs vastgesteld, op acht van de tien scholen is daar tevens een planning voor de uitvoering van verbeteractiviteiten aan gekoppeld. Twee derde van de scholen die de inspectie bezocht, is in de praktijk gericht bezig het onderwijs te verbeteren. Die scholen



bezinnen zich daarbij op de vraag hoe de vorderingen van hun leerlingen kunnen worden vastgesteld en hoe deze vervolgens te gebruiken zijn bij het bepalen van de kwaliteit van hun eigen onderwijs. De meeste moeite hebben sbo-scholen, evenals basisscholen, met het bepalen en waarderen van de effecten van hun inspanningen. Meer dan de helft slaagt hier nog niet voldoende in. Op het gebied van zorg voor de kwaliteit van het eigen onderwijs doet het sbo niet meer onder voor het basisonderwijs.

Sbo-scholen zijn tevens beoordeeld op het kwaliteitskenmerk zorg en begeleiding. Van deze scholen mag worden verwacht dat zij vroegtijdig en systematisch vaststellen welke zorg de leerlingen behoeven en dat zij die zorg planmatig uitvoeren. Bijna alle scholen baseren de aard van de zorg op een zorgvuldige analyse van de problemen van de kinderen en betrekken de ouders bij de zorg voor hun kind. In het sbo ontbreekt de mogelijkheid om aan de hand van landelijke referentiegegevens vast te stellen of de leerlingen zich naar hun mogelijkheden ontwikkelen. Daarom is het gewenst voor iedere leerling bij of kort na hun plaatsing in het sbo een beredeneerd ontwikkelingsperspectief op te stellen. Op ruim 70 procent van de scholen gebeurt dit niet. Die scholen laten daarmee de kans liggen om de feitelijke ontwikkeling van de leerlingen te ijken aan hun ontwikkelingsperspectief en zo nodig de aangeboden zorg tijdig aan te passen.

[zorg en begeleiding](#)

### Conclusie

De meeste scholen voor speciaal basisonderwijs zijn er in relatief korte tijd in geslaagd de zorg voor hun eigen kwaliteit op een systematische wijze inhoud te geven. Het beleid van de scholen is meer resultaatgericht geworden. Scholen werken hard aan versterking van de leerlingenzorg, al schiet die op veel scholen nog tekort zolang een duidelijk individueel ontwikkelingsperspectief voor elke leerling ontbreekt.

## 7.3.4 De kwaliteit van het (voortgezet) speciaal onderwijs

### Inleiding

In deze paragraaf wordt allereerst aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderwijs van de scholen voor speciaal onderwijs. Vervolgens komen drie thema's aan de orde: de wijze waarop de rec's de plaatsingsprocedures uitvoeren en bewaken, de ontwikkelingen rond de wachtlijsten voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en de ambulante begeleiding vanuit het (v)so.

Het speciaal onderwijs is verdeeld in vier clusters:

- cluster 1 is bedoeld voor onderwijs aan visueel gehandicapten;
- cluster 2 voor onderwijs aan auditief en communicatief gehandicapten;
- cluster 3 voor onderwijs aan lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapten;
- cluster 4 voor onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen.

### De kwaliteit van de scholen

Ook in een periode waarin het speciaal onderwijs zich moet richten op veel nieuwe taken, blijft centraal staan dat leerlingen kwalitatief goed onderwijs dienen te krijgen. In het schooljaar 2003/2004 heeft de inspectie onderzoek uitgevoerd op 120 scholen uit de clusters 2, 3 en 4. Het onderwijs op deze scholen is allereerst gericht op het creëren van een veilig, aangenaam en stimulerend schoolklimaat voor hun leerlingen. Veel minder aandacht besteden de scholen aan de zorg voor hun eigen kwaliteit, de kwaliteit van het leerstofaanbod en de vorderingen van hun leerlingen. Opvallend genoeg slaagt het merendeel van de scholen er niet in hun leerlingen goede zorg en begeleiding te bieden. Juist deze leerlingen met hun specifieke onderwijsbehoeften zijn aangewezen op planmatige en systematische begeleiding.

#### kwaliteitszorg zwak

Op ruim een kwart van de scholen voor speciaal onderwijs voldoet de kwaliteitszorg aan de eisen. Dat betekent vooral dat het merendeel van de scholen niet planmatig en systematisch werkt aan verbetering van zijn eigen kwaliteit. In het speciaal onderwijs, waar de kwaliteit van het onderwijs veel en soms ernstige tekortkomingen vertoont, is voortdurende zorg voor de eigen kwaliteit onmisbaar. De scholen in cluster 3 scoren nog het beste: op ruim een derde van die scholen is de kwaliteitszorg van voldoende niveau. De kwaliteit van de toetsing daarentegen blijft in dit cluster achter bij de andere clusters.

#### leerstofaanbod en tijd op helft van de scholen onvoldoende

Het leerstofaanbod is op iets minder dan de helft van de scholen van voldoende kwaliteit. Dat wil zeggen dat die scholen voorzien in een breed en samenhangend aanbod dat is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en hen op het vervolgonderwijs voorbereidt. Er is vooral een tekort aan passende onderwijsleermaterialen. De inspectie signaleert dit leerstofprobleem al jaren, maar in deze situatie treedt slechts uiterst langzaam enige verbetering op. Vooral in het voortgezet speciaal onderwijs ontbreekt het daarbij ook aan een voldoende gevarieerde inrichting. Tenminste een kwart van de scholen slaagt er ook niet in voldoende onderwijstijd te realiseren: veel tijd gaat verloren aan activiteiten die niet als onderwijsactiviteiten worden uitgevoerd, maar die een overwegend verzorgend of ontspannend karakter hebben (fruit eten, drinken, extra pauzetijd). Slechts een op de vijf scholen stemt de tijd voldoende af op de onderwijsbehoeften van de leerlingen. Op dit laatste onderdeel is de situatie in cluster 4 het ongunstigst.

#### onderwijsleerproces zwak op enkele onderdelen

Bij het onderwijsleerproces is op 80 procent van de scholen sprake van een uitdagende en functionele leeromgeving en van gestructureerde en doelmatige onderwijsactiviteiten. Leraren weten hun leerlingen meestal voldoende te ondersteunen en uit te dagen. Op zes van de tien scholen zijn de leerlingen actief op leren gericht en op evenveel scholen volgen de leraren de vorderingen en de ontwikkeling van hun leerlingen systematisch. Op minder dan de helft van de scholen is het onderwijsleerproces voldoende afgestemd op de onderwijsbehoeften van de leerlingen en weten de leraren het onderwijsleerproces goed te begeleiden. De kwaliteit van het onderwijsleerproces schiet in cluster 2 vaker tekort dan in de clusters 3 en 4.

Op acht van de tien scholen is de kwaliteit van zorg en begeleiding onvoldoende. Juist deze leerlingen zijn met hun zeer speciale onderwijsbehoeften aangewezen op een planmatige en systematische begeleiding. De nieuwe wet- en regelgeving stelt daarom scherpere eisen aan de kwaliteit van die begeleiding, bijvoorbeeld het werken met individuele handelingsplannen. Het is teleurstellend dat de kwaliteit van de zorg en begeleiding op hooguit een kwart van de scholen in dit eerste jaar van de nieuwe regelgeving al van voldoende niveau is. Veel scholen hebben moeite van het omschakelen van volgend onderwijs naar plannend onderwijs. Wel stelt de inspectie vast dat de ontwikkeling van de zorg en begeleiding op vrijwel alle scholen de volle aandacht heeft.

zorg en begeleiding  
schiet tekort

Het schoolklimaat is op ruim 90 procent van de scholen in orde. In dit opzicht houden scholen wel rekening met de specifieke kenmerken van hun leerlingen. Personeelsleden en leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om en scholen zorgen voor een aangename, stimulerende en veilige leeromgeving voor hun leerlingen.

aangenaam  
schoolklimaat

Scholen voor speciaal onderwijs zijn niet opbrengstgericht. Van maar een enkele school kan worden vastgesteld of de resultaten op het niveau liggen dat redelijkerwijs mag worden verwacht.

niet opbrengstgericht

### Conclusie

De kwaliteit van het onderwijs, gemeten aan de eisen van de nieuwe wetgeving, is op veel van de scholen onvoldoende. Daartegenover signaleert de inspectie ook een grote bereidheid bij de scholen om aan verbetering van die kwaliteit te werken. Opvallend zijn de grote verschillen tussen de scholen onderling: een gering aantal scholen voldoet vrijwel geheel aan de kwaliteitseisen tegenover een te groot aantal dat op cruciale kwaliteitsaspecten teveel tekortkomingen laten zien en een klein aantal dat zorgwekkend sterk achterloopt.

De inspectie zal het toezicht op de scholen intensiveren om scholen te stimuleren hun kwaliteit te verbeteren. De inspectie pleit daarbij ook voor voldoende extra impulsen vanuit de overheid met betrekking tot de ontwikkeling van onderwijsmaterialen.

### Plaatsingstraject in het speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

Voordat een leerling in het (v)so geplaatst kan worden, moet de commissie voor de indicatiestelling (Cvl) een besluit nemen over de vraag of het kind wel of niet in aanmerking komt voor plaatsing. Bij een positief besluit dient vervolgens voor de leerling een plaats op een school voor (v)so te worden gezocht.

In het voortraject - de fase van informatieverzameling ten behoeve van de commissie voor de indicatiestelling - hebben de rec's de taak de ouders te ondersteunen bij en tijdens het samenstellen van het dossier. Meestal gebeurt dit tijdens een intakegesprek door een ouder- of trajectbegeleider. In alle gevallen verstrekken de rec's schriftelijke informatie over de verschillende stappen van het indicatieproces

ondersteuning in het  
voortraject

in de vorm van een folder of begeleidende brieven bij het aanmeldingspakket. Driekwart van de ouderbegeleiders vermeldt ook hoeveel tijd elk van die stappen gemiddeld kost en wie bij die stappen de verantwoordelijkheid draagt. In een enkel geval krijgen ouders bij de intake een prognose voor de gehele duur van het traject. Ouderondersteuning in het voortraject houdt vooral in dat de ouders op het goede spoor worden gezet en waar nodig ondersteuning ontvangen.

#### kengetallen en normen voor het indicatietraject

De rec's zijn veelal nog onvoldoende geprofessionaliseerd om op basis van gerichte informatieverzameling een beredeneerde tijdsplanning op te stellen en uit te voeren. De kengetallen waarover men beschikt, worden zelden benut voor bewaking van de tijd die het indiceren vergt. Omdat hierbij veel verschillende actoren betrokken zijn - ouders, uitvoerders van onderzoeken, scholen van herkomst en bestemming, instanties buiten het onderwijsveld - is het van belang dat de rec's greep houden op de verschillende fasen in dat proces. Zonder een planmatige en systematische sturing ontstaat het risico dat het indicatieproces onverantwoord lang gaat duren. In de praktijk hanteert slechts 20 procent van de rec's tijdsnormen om het verloop van de fasen in het zogenaamde voortraject te sturen. Ook blijkt men meestal geen tijdslijnen te verbinden aan de periode waarbinnen een leerling met een beschikking wordt geplaatst op een school. De helft van de rec's heeft op basis van de verzamelde gegevens over de doorlooptijden een of meer analyses uitgevoerd, wat in een beperkt aantal gevallen heeft geleid tot het treffen van gerichte beleidsmaatregelen.

Op basis van een inventarisatie komt de inspectie tot de slotsom dat het voortraject (aanmelding, intakeprocedure, dossiervorming en indiening van het dossier bij de CvI) gemiddeld bijna negen weken vergt. In een periode waarin ervaring moet worden opgedaan met de routines van indicering, acht de inspectie dat alleszins redelijk. De rec's die geen inzicht hebben in hun doorlooptijden of ver uitschieten boven het gemiddelde, baren de inspectie wel zorgen.

#### niet geplaatste leerlingen

Het merendeel van de rec's heeft voldoende zicht op leerlingen met een beschikking die niet geplaatst kunnen worden. De redenen waarom deze leerlingen nog niet geplaatst zijn, worden meestal niet systematisch bijgehouden. Omdat het vaak om kleine aantallen gaat, weet men in het algemeen ook wel zonder hulp van een administratie wat die redenen zijn en wat er vervolgens met deze leerlingen is gebeurd. Vaak houden de centra evenmin bij welke acties zijn ondernomen voor nog niet geplaatste leerlingen. Het komt voor dat leerlingen niet geplaatst kunnen worden omdat een passend onderwijsaanbod ontbreekt. Dit is vooral het geval bij leerlingen met zeer ernstige gedragsproblemen, al dan niet in combinatie met een verstandelijke beperking. In die gevallen mag van het rec worden verwacht dat het in die lacune voorziet. Sommige centra hebben in het kader van doelgroepenbeleid een 'wittevlekkenanalyse' uitgevoerd binnen hun gebied. In een enkel geval heeft dit inmiddels tot initiatieven geleid om alsnog een passend aanbod voor deze leerlingen te formuleren en te organiseren. In andere gevallen werd verwezen naar de door de rijksoverheid geïnitieerde projecten voor zeer moeilijk plaatsbare leerlingen.

## Conclusie

De nieuwe werkwijze vereist van de rec's een omslag die nog niet in vaste routines is vertaald. De centra zijn er wel in geslaagd een indicatieproces in te richten dat meestal binnen een acceptabele periode wordt afgerond. In het belang van de leerling en diens ouders is een meer bedrijfsmatige benadering van het indiceringproces gewenst. Hiermee wordt bereikt dat dit proces binnen een voor de ouders overzienbare periode wordt afgerond en niet langer duurt dan strikt noodzakelijk is. Naast het stellen van normen voor de verschillende doorloofasen in het traject is daarbij ook een actieve bewaking van die normen nodig.

omslag rec's nog niet  
gerealiseerd

## Wachlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs

### Inleiding

De inspectie inventariseert jaarlijks de omvang van de wachlijsten in het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, om vast te stellen hoeveel leerlingen op de peildatum van 16 januari 2004 op wachlijsten staan. Zij wint informatie in over de belangrijke oorzaken voor het ontstaan van wachlijsten en over de maatregelen die scholen nemen om wachlijsten te voorkomen of in te perken. Ook is het aantal thuiszitters geïnventariseerd. De inspectie maakt voor een goed begrip van de wachlijstproblematiek onderscheid tussen plaatsingslijsten en aanmeldings- en onderzoekslijsten.

De gegevens zijn door middel van een vragenlijst verzameld bij de scholen en - dit jaar voor het eerst - bij de regionale expertisecentra. Waar mogelijk vindt aanvulling plaats met informatie die de inspectie heeft verkregen in contacten met diverse leerplichtambtenaren en onderwijsconsulenten. Omdat niet alle scholen en regionale expertisecentra de gevraagde gegevens (compleet) hebben geleverd dienen de gepresenteerde gegevens als indicaties te worden beschouwd.

### Plaatsings-, aanmeldings- en onderzoekslijsten

Het aantal leerlingen op een plaatsingslijst in het so en het vso is met 28 procent gedaald ten opzichte van 2003. De daling is het grootst in cluster 2 en 4. In cluster 3 is het aantal leerlingen op een plaatsingslijst daarentegen gestegen. Van de scholen die gegevens hebben aangeleverd, heeft 31 procent een plaatsingslijst, waarop in totaal 604 kinderen staan. Driekwart van de leerlingen staat op een plaatsingslijst voor een instelling in cluster 3 of 4. Het aantal leerlingen op een aanmeldings- en onderzoekslijst is met 3 procent licht gedaald. De daling geldt vooral cluster 4; in cluster 3 is het aantal leerlingen flink gestegen. In totaal staan er 3.294 kinderen op deze lijsten, van wie 72 procent wacht op (afroding van) een toelatingsonderzoek voor een instelling in cluster 3 of 4. Het aantal leerlingen op een aanmeldings- en onderzoekswachlijst in het (v)so ligt nog steeds beduidend boven het niveau van 2001.

verschillen per cluster

### Oorzaken en maatregelen

De meeste scholen noemen huisvestingsproblemen als oorzaak voor de plaatsingslijst. De scholen menen door een tekort aan lokalen niet in staat te zijn toelaatbare leerlingen te plaatsen. Verder leidt toename van het aantal aanmeldingen van

huisvestingsproblemen,  
meer leerlingen met  
zorgbehoeften

leerlingen met extra zorgbehoeften ertoe dat leerlingen op een plaatsingswachlijst terechtkomen. De veranderingen in de wetgeving als gevolg van de invoering van de leerlinggebonden financiering per 1 augustus 2003 (met name het van kracht worden van landelijke indicatiecriteria voor de onderscheiden clusters) heeft in 2003 en 2004 meestal niet geleid tot vermindering van het aantal leerlingen op een aanmeldings- en onderzoekslijst.

Twee derde van alle scholen heeft maatregelen getroffen om plaatsingslijsten te voorkomen of te beperken. De drie meest genoemde maatregelen zijn: verhoging van de groepsgrootte, leerlingen het hele jaar door direct plaatsen en hanteren van meer dan drie instroommomenten. Daarnaast zetten scholen klassenassistenten in om de werkdruk van leraren te beperken, zorgen ze voor verbetering of uitbreiding van de huisvesting of gebruiken ze middelen die bestemd zijn voor andere doeleinden ter beperking van de plaatsingslijst. Tenslotte kiezen scholen voor samenwerking met andere instellingen om meer inzicht in de toestroom te verkrijgen, of voor intensivering van de samenwerking met scholen binnen het rec.

### Thuiszitters

ondanks daling  
bezorgdheid

In 2003 was er op de teldatum 16 januari sprake van een daling van het aantal thuiszitters, na een verdubbeling in 2002. In 2004 is het aantal weer licht gestegen. Een positief aspect is dat een aanzienlijk gedeelte van deze groep via het project Herstart herplaatst zal worden. Toch is er ook reden voor bezorgdheid over het aantal thuiszitters. Na raadpleging van extern onderzoek en publicaties van de zijde van leerplichtambtenaren ontstond bij ons het vermoeden dat er meer thuiszitters zijn dan uit de inventarisatie naar voren kwam. Nader onderzoek wees inderdaad uit dat een groot deel van de 'onbekende' thuiszitters (niet ingeschreven op (v)so-school) dankzij het project Herstart bij de scholen bekend was. Invoering van het onderwijsnummer zal een volledig inzicht kunnen bieden in de omvang van de groep thuiszitters.

### Conclusie

Het aantal leerlingen op een plaatsingslijst voor het (v)so daalt. De omvang van aanmeldings- en onderzoekslijsten neemt licht af. De belangrijkste oorzaken voor het ontstaan van wachtlijsten zijn onvoldoende huisvesting en toename van de ernst van de problematiek van de leerlingen. Een groot deel van de thuiszitters is pas dit jaar voor het eerst geïdentificeerd. Vergelijkingen met vorige jaren geven daardoor een vertekend beeld.

### Ambulante begeleiding

#### Inleiding

nieuwe mogelijkheid

Sinds 1 augustus 2003 is het mogelijk dat ouders leerlinggebonden financiering (LGF) aanvragen en hun kind aanmelden in het regulier onderwijs. Zij kunnen voor de opvang van hun kind begeleiding vragen van een school voor speciaal onderwijs. Scholen voor speciaal en voorgezet speciaal onderwijs (v)so hebben tot taak deze leerlingen te ondersteunen. Hiertoe behoort in elk geval het geven van aanbeve-

lingen voor de begeleiding van de individuele leerling tijdens diens verblijf op de reguliere school. Deze ondersteuning wordt aangeduid als 'geïndiceerde ambulante begeleiding' (GAB). Daarnaast bestaat er nog ambulante begeleiding voor leerlingen die niet in het (v)so geplaatst hoeven te worden, maar daarvoor zonder extra begeleiding mogelijk wel in aanmerking zouden komen en voor leerlingen die vanuit het (v)so worden teruggeplaatst naar het reguliere onderwijs.

Ambulante begeleiding is er op gericht dat leerlingen regulier onderwijs kunnen (blijven) volgen. De begeleiding dient planmatig te verlopen op basis van handelingsplanning. Dit houdt in dat de school voor regulier onderwijs in overleg met de ouders een handelingsplan opstelt. Op verzoek van de reguliere school adviseert de ambulante begeleider daarbij. De ambulante begeleiding is vooral gericht op het ondersteunen en professionaliseren van de leraar bij de begeleiding van de leerling. De leraar zal na verloop van tijd in staat moeten zijn de leerling de didactische en pedagogische aandacht te geven die nodig is om het (regulier) onderwijs te kunnen blijven volgen. Hiertoe stellen ambulante begeleider en leraar een begeleidingsplan op.

handelingsplan

Dit jaar heeft de inspectie een eerste evaluatie uitgevoerd naar de kwaliteit van de ambulante ondersteuning. Daartoe is aan de rec's een opgave gevraagd van leerlingen die begeleid worden. Aan scholen voor basisonderwijs en voortgezet onderwijs, waar leerlingen daadwerkelijk begeleid worden vanuit het speciaal onderwijs, is een vragenlijst toegestuurd.

evaluatie kwaliteit

#### Planmatigheid van de ambulante begeleiding

In het basisonderwijs is voor 80 procent van de betrokken leerlingen een handelingsplan opgesteld en in het voortgezet onderwijs voor bijna de helft van de leerlingen. De handelingsplannen zijn in het basisonderwijs negen van de tien keer in overleg met de ouders of verzorgers totstandgekomen en even zo vaak heeft de reguliere school de ambulante begeleider hulp gevraagd bij het opstellen van dit plan. In het voortgezet onderwijs heeft het overleg met de ouders en de ambulante begeleider in driekwart van de gevallen plaatsgevonden. Driekwart van de basisscholen en ruim de helft van de vo-scholen beschikken over een begeleidingsplan.

De ambulante begeleiding in het basisonderwijs vindt voor 90 procent van de leerlingen plaats aan de hand van in elk geval één plan. Voor de meeste leerlingen is zowel een handelingsplan als een begeleidingsplan opgesteld. In het voortgezet onderwijs wordt wat minder planmatig gewerkt. Driekwart van de leerlingen ontvangt begeleiding op basis van een handelingsplan of een begeleidingsplan. Voor minder dan een derde van de leerlingen zijn beide plannen beschikbaar.

Goede handelingsplannen dienen in elk geval informatie te bevatten over de leerdoelen, de te gebruiken methoden, de wijze waarop de ontwikkeling van de leerlingen wordt gevolgd, de inzet van interne en externe expertise en de duur en frequentie van de begeleiding. In begeleidingsplannen dienen ten minste te zijn vastgelegd: de doelen van de begeleiding, afspraken over de taakverdeling tussen regulier onderwijs en ambulante begeleiders, de frequentie en duur van de contacten en tijdstip en inhoud van de evaluatie. Ruim de helft van de handelingsplannen

kwaliteitseisen



en van de begeleidingsplannen in het basisonderwijs voldoen aan de belangrijkste kwaliteitseisen. In het voortgezet onderwijs is de helft van de handelingsplannen en een derde van de begeleidingsplannen van voldoende kwaliteit.

#### kwaliteit van de begeleiding

Volgens de meeste scholen is het nu nog te vroeg een algemeen oordeel te geven over de kwaliteit van de ambulante begeleiding. Negen van de tien basisscholen die deze vraag wel hebben beantwoord, oordelen positief. In het voortgezet onderwijs geldt dit voor 80 procent van de scholen. Een positief oordeel over de ambulante begeleiding wil overigens niet altijd zeggen dat de leerlingen ook op de lange duur het regulier onderwijs zullen kunnen blijven volgen. Een kwart van de basisscholen en een derde van de vo-scholen verwacht dat alleen ambulante begeleiding hiervoor niet voldoende zal zijn.

#### Conclusie

De kwaliteit van de handelings- en begeleidingsplannen schiet op te veel scholen tekort. Vooral in het voortgezet onderwijs moet nog veel verbeteren. Bemoedigend is dat de eerste ervaringen van scholen met de geboden ambulante begeleiding positief zijn.

## 7.4 Naleving wet- en regelgeving

De inspectie dient na te gaan of scholen zich houden aan de wettelijke voorschriften. Als dit niet het geval is geeft de inspectie scholen de aanwijzing er binnen een redelijke termijn voor te zorgen dat de door de wetgever beoogde situatie alsnog wordt gerealiseerd. Het aantal wettelijke voorschriften dat betrekking heeft op de inhoud van het onderwijs is beperkt. In tabel 7.4a staat te lezen welk percentage van de basisscholen voldoet aan de wettelijke vereisten.

**Tabel 7.4a Percentage basisscholen dat voldoet aan wettelijke vereisten**

Aandachtspunten	
De school waarborgt dat het aanbod dekkend is voor de kerndoelen	93,6
De school biedt waarborgen voor een evenwichtig leerstofaanbod voor de brede persoonlijke ontwikkeling (cognitief, sociaal, creatief, lichamelijk)	89,7
De school biedt leerlingen de gelegenheid kennis te nemen van de verschillende culturen die in Nederland aanwezig zijn (etnisch, sociaal, religieus) en de daarbij behorende waarden en normen	75,7
Algemene, vakoverstijgende vaardigheden en houdingen maken onderdeel uit van het aanbod in de relevante vakken	77,0
De totale door de school geprogrammeerde onderwijstijd voldoet aan de wettelijke vereisten	97,9

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)



Uit de tabel blijkt dat op meer dan 90 procent van de scholen de kerndoelen, in elk geval voor Nederlandse taal en rekenen en wiskunde, voldoende aan bod komen. Dit percentage is sinds 1999 met ruim 30 procentpunten gestegen. Scholen waar het leerstofaanbod onvoldoende dekkend is voor de kerndoelen, missen meestal een methodisch of een duidelijk vastgelegd leerstofaanbod voor begrijpend lezen. In het tweede aandachtspunt staat de vraag centraal of het leerstofaanbod voldoende gericht is op een brede persoonlijke ontwikkeling, zoals bedoeld in artikel 8, tweede lid van de Wet op het primair onderwijs. Op 10 procent van de basisscholen is dit niet het geval. Veel van die scholen besteden - meestal noodgedwongen - zoveel tijd aan de basisvaardigheden dat voor andere ontwikkelingsgebieden en/of de leergebiedoverstijgende kerndoelen te weinig tijd overblijft. Een vergelijkbare verklaring geldt voor de scholen die er niet in slagen voldoende aandacht te besteden aan vakoverstijgende vaardigheden en houdingen.

kerndoelen komen  
voldoende aan bod

Het aantal scholen dat moderne methoden voor bijvoorbeeld wereldoriëntatie, godsdienst of catechese gebruikt, neemt toe. In die methoden wordt voldoende aandacht besteed aan de culturele pluriformiteit in ons land. Ongeveer de helft van de basisscholen organiseert regelmatig thematische projecten rond het thema opgroeien in een multiculturele samenleving of besteedt door vieringen aandacht aan waarden en normen van verschillende culturen.

culturele pluriformiteit

Bijna alle basisscholen programmeren voldoende onderwijstijd en houden zich in hoofdlijnen aan die planning. Scholen waar dit niet het geval is, bieden doorgaans hun leerlingen weliswaar ten minste 7.520 uren onderwijstijd in acht jaren basisschool, maar handelen bij de verdeling van deze tijd over de onder- en bovenbouw vaak in strijd met de nu (nog) geldende wettelijke voorschriften. De inspectie geeft deze scholen de aanwijzing er binnen een redelijke termijn voor te zorgen dat de door de wetgever beoogde situatie alsnog wordt gerealiseerd.

onderwijstijd

In hun schoolplan en schoolgids dienen scholen te beschrijven hoe zij staan tegenover financiële of materiële bijdragen van derden. Sommige scholen laten zich sponsoren. Als dit gebeurt door bedrijven wordt de vraag actueel of daarmee de onafhankelijkheid van de scholen niet in het geding komt. In het schooljaar 2002/2003 bleek dat ongeveer de helft van de schoolgidsen en de schoolplannen informatie bevatten over het sponsoringbeleid dat de school voert. Soms volstaan scholen met een verwijzing naar het convenant scholen en sponsoring. Uit niet meer dan 9 procent van de gidsen of plannen blijkt dat er ook daadwerkelijk sprake is van sponsoring. In die gevallen vermelden de scholen dat er geen verplichtingen voortvloeien uit het feit dat de school materiële of geldelijke bijdragen van derden ontvangt. Een op de negen scholen vermeldt expliciet geen gebruik te willen maken van sponsoring. Het algemene beeld dat oprijst uit schoolplannen en schoolgidsen is teleurstellend. Niet alleen ontbreekt op de helft van de scholen informatie over het sponsoringbeleid, maar ook blijft op 80 procent van de scholen onduidelijk wat er werkelijk gebeurt op dit gebied. Naar het oordeel van de inspectie dienen scholen hierin - vooral voor ouders - duidelijker te worden.

sponsoringbeleid moet  
duidelijker zijn

## 7.5 Nabeschuwing

Dit hoofdstuk van het Onderwijsverslag gaat over de kwaliteit van het primair onderwijs. Kwaliteit ontstaat als overheid, bestuur en management optimale condities creëren voor leraren en andere professionals om hun werk te verrichten. Onder die voorwaarden kunnen leraren goed onderwijs geven, wat er vervolgens toe leidt dat leerlingen de beoogde kennis, vaardigheden en houdingen verwerven. Zo kunnen leerlingen zich ontwikkelen naar hun mogelijkheden en met succes hun schoolloopbaan vervolgen. Binnen het primair onderwijs is het aantal verschillende opvattingen over goed onderwijs legio. Dat ligt ook voor de hand omdat geen enkele onderwijsopvatting in alle omstandigheden en voor alle leerlingen het beste is gebleken.

### hindernissen

Het primair onderwijs is grotendeels op de goede weg, zo blijkt uit dit hoofdstuk. Op die weg bevinden zich echter verschillende hindernissen. Dat zijn allereerst de zwakkere onderdelen van basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. In het basisonderwijs blijven zwak: de doorgaande lijn in het leerstofaanbod, aandacht voor leer- en denkstrategieën en afstemming op verschillen tussen leerlingen. In het speciaal basisonderwijs baren vooral de beperkte prestatiegerichtheid en in dit verband de vaak geringe kennis over de vorderingen van leerlingen de inspectie nog zorgen. De kwaliteitszorg, het leerstofaanbod, het onderwijsleerproces en vooral de zorg en begeleiding schieten in het speciaal onderwijs ernstig tekort. Maar ook andere zaken belemmeren een optimale ontwikkeling van het primair onderwijs. Het betreft verschillen in opvattingen die veel en soms onnodige energie van scholen en onderwijspersoneel vragen. Tegenstellingen die bij nadere beschouwing vaak eerder paradoxen blijken te zijn.

### aantal taken groot

Daarnaast komen er zoveel taken op de scholen af dat het risico bestaat dat het primaire doel van onderwijs in het gedrang komt. De inspectie zal in deze slotbeschouwing ingaan op de discussie over het gebruik van landelijk genormeerde toetsen en de vraag of leraargestuurd onderwijs de voorkeur geniet boven kindvolgende benaderingen.

### Toetsen of niet?

De discussie over onderwijsopvattingen vindt soms met grote verbetering plaats, met dikwijls nauwelijks plaats voor nuanceringen. Een voorbeeld daarvan is het dispuut over toetsen. Jaarlijks, zo rond de afname van de Cito-Eindtoets, besteden kranten, radio en televisie aandacht aan scholen die niet willen worden 'afgerekend' op hun opbrengsten en die overwegen om te stoppen met het afnemen van landelijk genormeerde toetsen.

### cultuur van meten en scores

In het onderwijs dreigt een cultuur te ontstaan van meten en scores. Deze praktijken kunnen een eigen leven gaan leiden waardoor ze hun doel voorbij schieten en scholen kunnen verleiden tot strategisch gedrag. Meten is nodig om voortdurend de eigen kwaliteit te bewaken en om leerlingen die achterstanden op dreigen te lopen vroegtijdig op te sporen en extra ondersteuning te bieden. Maar meten schiet

zijn doel voorbij als scholen zich uitsluitend gaan richten op ontwikkelingsaspecten die eenvoudig in cijfers uit te drukken zijn. Of wanneer meten ertoe leidt dat de brede ontwikkeling van leerlingen plaats maakt voor onderwijs dat zich slechts richt op toetsbare ontwikkelingsaspecten. Meten wordt eveneens disfunctioneel als het alleen maar gericht is op een plaats in de top honderd, liefst met stip, van hoogst scorende scholen.

Ondanks deze risico's doen scholen zichzelf en hun leerlingen tekort als ze geen gebruikmaken van de beschikbare mogelijkheden om inzicht te krijgen in de cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen. Die scholen missen betrouwbare informatie over de effecten van hun onderwijs in vakken als taal en rekenen, zowel op school-, groeps- als leerlingniveau. Ze beschikken over minder mogelijkheden tot goede diagnoses te komen bij leerlingen met problemen en zijn minder goed in staat tijdig zwakke plekken in het onderwijsleerproces op het spoor te komen en aan te pakken. De kwaliteit van de leerlingenzorg kan gemakkelijk onder druk komen te staan en het gevaar ontstaat dat leerlingen onvoldoende leren de verworven kennis in nieuwe situaties te gebruiken.

Het primair onderwijs staat voor een groot aantal opdrachten, voor een takenpakket dat zich door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen voortdurend lijkt uit te breiden. Sommige onderdelen van deze taken lenen zich goed voor metingen, andere minder of zelfs helemaal niet. Gezien de toenemende autonomie van scholen zijn toetsgegevens ook belangrijk bij het afleggen van verantwoording aan maatschappij en ouders.

'Wel of niet toetsen'? Die vraag is niet relevant: het gaat erom dat scholen verstandig met toetsen omgaan en deze functioneel gebruiken.

toetsen

### Leraargestuurd of niet?

Een tweede twistpunt dat regelmatig opduikt, betreft de vraag wat de voorkeur verdient: leraar- of leerstofgestuurd onderwijs dan wel een leerlingvolgende aanpak. Anderen duiden dit twistpunt aan met de termen instructivisme en constructivisme. Ook hier gaat het om een kunstmatige tegenstelling, zeker voor door de overheid bekostigde scholen. Leren is het resultaat van interacties met de omgeving. Goede leraren zorgen voor leeromgevingen en werkwijzen die aansluiten bij de competenties, voorkeuren en behoeften van de leerlingen (Veenman, 2004). Leraren die uitsluitend klassikaal onderwijs geven en daarbij geen ruimte bieden voor verschillen tussen leerlingen, doen daarmee in elk geval een deel van hun leerlingen tekort. Maar wanneer leraren zonder duidelijke doelen en leerlijnen werken, lopen ze het gevaar dat het onderwijs vrijblijvend wordt en dat leerlingen niet genoeg uitgedaagd worden om naar hun vermogens te leren.

De leer- en vormingsgebieden die scholen moeten aanbieden en de kerndoelen die daarbij voldoende aanbod dienen te komen, zijn voorwaarden om als school bekostigd te worden. De leerstof stuurt hier het onderwijs. Scholen en leraren zullen in hun leerstofaanbod echter rekening moeten houden met de mogelijkheden en beperkingen van hun leerlingen en met verschillen tussen leerlingen. Het leerstofaanbod volgt dan de leerlingen. Op 98 procent van de scholen brengen leraren structuur aan in de opbouw van hun lesprogramma. Zij weten wanneer

voorwaarden

hun leerlingen toe zijn aan vervolgstappen en wanneer herhaling van delen van de leerstof nodig is. Leraren sturen en structureren het onderwijs, maar doen dit op basis van systematische informatie over de ontwikkeling en de vorderingen van hun leerlingen.

#### professionaliteit van de leraar

Wij komen tot de conclusie dat goed onderwijs alleen mogelijk is bij een evenwicht tussen leraar- en leerstofgestuurd onderwijs aan de ene kant en een leerlingvolgende aanpak anderzijds. De professionaliteit van de leraar bepaalt hoe dit evenwicht in de praktijk vorm krijgt.

#### Extra inzet

Extra inzet is nodig om noodzakelijke verbeteringen te realiseren. In het basisonderwijs is extra inzet nodig om leesproblemen zo veel mogelijk te voorkomen en om een halt toe te roepen aan de dalende prestaties van autochtone achterstandsleerlingen. Bij het oplossen van deze problemen is een grotere bijdrage van het onderwijs in de kleutergroepen onontbeerlijk. Voor het speciaal basisonderwijs zijn inspanningen nodig om op de ingeslagen weg verder te gaan en vooral de leerlingenzorg verder te verbeteren. In het speciaal onderwijs is een inhaalslag noodzakelijk. Leerlingen krijgen op deze scholen niet het onderwijs dat ze hard nodig hebben.

# Hoofdstuk 8

## De staat van het voortgezet onderwijs

Samenvatting 202

- 8.1 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs 204
- 8.2 Thema's in het voortgezet onderwijs 211
  - 8.2.1 Examens 211
  - 8.2.2 Het vmbo 214
  - 8.2.3 Leerwerktrajecten in het vmbo 218
  - 8.2.4 De zorg in het vmbo en de rol van het orthopedagogisch didactisch centrum 221
  - 8.2.5 Aansluitingsprojecten tussen het havo/vwo en het hoger onderwijs 226
- 8.3 De kwaliteit van het voortgezet onderwijs 231
  - 8.3.1 Inleiding 231
  - 8.3.2 De kwaliteit van het vmbo, havo en vwo 232
  - 8.3.3 De kwaliteit van het groen vmbo 241
  - 8.3.4 De kwaliteit van het praktijkonderwijs 243
  - 8.3.5 Het onderwijs in de vier grote steden 245
- 8.4 Naleving wet- en regelgeving 247
- 8.5 Nabeschuiving 249

# Samenvatting

algemeen beeld

De kwaliteit van het onderwijs dat de scholen voor voortgezet onderwijs verzorgen, is voldoende. Een toenemend aantal scholen werkt gericht aan de verbetering van het onderwijs. Dit is vooral zichtbaar in de professionalisering van de zorg en begeleiding binnen de scholen, ook al reikt deze nog niet ver genoeg voor specifieke en ernstige probleemsituaties. Op de scholen is verder voldoende oog voor een goed schoolklimaat; geweldsincidenten in de afgelopen jaren hebben de aandacht voor een veilig schoolklimaat versterkt. Vrijwel alle scholen oriënteren zich op mogelijkheden om de leerlingen actiever bij hun leerproces te betrekken. Duidelijke voorbeelden hiervan vormen de werkplekken van het vmbo (een soort praktijksimulaties). In het didactisch handelen van de leraren hebben vooral de traditionele aspecten van de didactiek een goed niveau (uitleg leerstof, structuur in de les en ordelijk verloop van het leerproces). Minder sterk zijn leraren in het recht doen aan de verschillen tussen leerlingen, in het geven van procesgerichte begeleiding tijdens de les en in het realiseren van activerende werkvormen (gericht samenwerken, onderzoek uitvoeren, zelfstandig uitwerken van taken). De resultaten in de vorm van examenuitslagen zijn van goed niveau. Uit internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de Nederlandse 15-jarigen goede resultaten voor wiskunde behalen; bij 14-jarigen geldt dat zowel voor wiskunde als voor natuurkunde. Bij een vergelijkend onderzoek in acht Europese landen naar de prestaties bij Engels verkeren de Nederlandse 15- tot 16-jarigen in de middenmoot.

behoefte aan onderwijs op maat neemt toe

Het aandeel leerlingen dat extra zorg in het onderwijs nodig heeft, blijft groeien, evenals het aandeel dat havo/vwo volgt. Deze ontwikkeling heeft consequenties voor enerzijds de capaciteit aan zorg en begeleiding binnen het stelsel, anderzijds het differentiërend vermogen van leraren op havo/vwo-scholen om begaafde leerlingen voldoende intellectuele uitdagingen te bieden.

groei afstroom

In de eerste drie leerjaren is de afstroom van leerlingen vanuit de theoretische en kaderberoepsgerichte leerwegen binnen het vmbo sterk toegenomen. Bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs dient de informatie-uitwisseling zodanig te worden verbeterd dat leerlingen beter worden 'geplaatst' en deze afstroom aanzienlijk vermindert.

waarborgen kwaliteit primair proces

Veel schoolleiders kunnen de kwaliteit van het primair proces (het lesgeven, het bieden van begeleiding en zorg) nog onvoldoende waarborgen. De toename van de bestuurlijke autonomie vereist een inzichtelijke wijze van verantwoording van de kwaliteit van het didactisch handelen en van zorg en begeleiding.

De examenuitslagen van de afgelopen jaren zijn goed: voor het vmbo slaagde 95, voor het havo 91 en voor het vwo 94 procent. Ten opzichte van 2003 betekent deze uitslag voor het havo/vwo een lichte verbetering. Het aantal fouten als gevolg van vergissingen of onzorgvuldigheden bij de afname van de examens neemt toe. Dit hangt samen met de uitbreiding van het centraal examen naar het vmbo, de verbreding van de examinering met het toetsen van vaardigheden, de verschillende posities en wegingen van vakken en cijfers op de verschillende schoolsoorten, en de moeite die scholen hebben om correcte uitvoering te geven aan de regels en aanwijzingen uit de circulaires over de examens. Uit de meldingen over onnauwkeurig nagekeken examenwerk valt op te maken dat de tweede correctie, met name in het havo/vwo, niet altijd plaatsvindt zoals bedoeld.

examens

Veel vmbo-scholen steken energie in didactische vernieuwingen: zij werken met kernteams en voeren de werkplekkenstructuur in. Daarnaast ontwikkelt het vmbo diverse inhoudelijke vernieuwingen, zoals de intrasectorale programma's en nieuwe, nog experimentele programma's (zoals ict-route, techniekbreed, technologie, sport en dienstverlening).

vernieuwingen in het  
vmbo

De ontwikkeling van doorlopende leerwegen tussen vmbo en mbo kreeg de afgelopen jaren veel aandacht. Gezien de grote diversiteit aan opleidingen en instellingen is het afstemmen van programma's een lastige aangelegenheid. In regionale samenwerkingsverbanden zijn op dit punt afspraken gemaakt, maar het algemene beeld is nog diffuus. Garanties voor een onbelemmerde doorstroom zijn er nog lang niet.

aansluiting vmbo-mbo

Binnen de leerwerktrajecten (lwt's) kunnen leerlingen hun opleiding in het derde en vierde leerjaar gedeeltelijk in de praktijk van het beroep en gedeeltelijk op school volgen. Voor een beperkte groep leerlingen kunnen deze trajecten van groot belang zijn. Het gaat immers om een leervorm waarin jongeren voor wie het schoolse leren heeft afgedaan, veel vaardigheden op sociaal en beroepsmatig vlak in de praktijk 'levensecht' leren toepassen.

leerwerktrajecten

Het signaleren, analyseren en diagnosticeren van leer- en gedragsproblemen gaat op de scholen redelijk goed, maar de vertaalslag naar een plan van aanpak waarmee de leraren kunnen werken, is moeilijk. Juist als het aankomt op het adequaat helpen of begeleiden van leerlingen in de klas is er vaak sprake van een zekere 'handelingsverlegenheid': leraren weten niet goed hoe zij de analyses en adviezen van deskundigen moeten omzetten in een doeltreffend handelingsrepertoire. De meeste scholen beschikken inmiddels over zorgteams waarvan naast schoolfunctionarissen ook externe deskundigen van jeugdzorg, maatschappelijk werk, leerplicht en justitie deel uitmaken. Toch voorkomt de betrokkenheid van deze externe deskundigen niet, dat er soms veel te lange wachttijden ontstaan in het circuit van de buitenschoolse hulp. Daardoor komt noodzakelijke hulp vaak te laat, wat frustrerend is voor leraren en begeleiders op de scholen. Inmiddels is duidelijk dat voor kinderen en jongeren met ernstige problemen een 'ketenbenadering' noodzakelijk is. De overheid heeft de operatie JONG gestart. De inspectie van het onderwijs werkt samen met de inspecties van de jeugdhulpverlening, gezondheidszorg en openbare orde en veiligheid

zorg en begeleiding

in een project waarin de ontbrekende onderdelen in de toezichtketen aan het licht moeten komen. Het wachten is op een brede aanpak van de zorg en begeleiding, in onderlinge afstemming en vooral langdurig en consequent uitgevoerd.

praktijkonderwijs

Het praktijkonderwijs heeft zijn leerstofaanbod sterk verbeterd. De afgelopen jaren hebben de praktijkscholen zich vanuit het voormalige vso-mlk (onderwijs voor moeilijk lerende kinderen) moeten ontwikkelen tot scholen voor de arbeidstoeleiding naar eenvoudige functies waarbij een specifiek leerstofaanbod past. Een grote rol hierbij heeft het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs gespeeld; dit heeft onder de naam PrOmotie specifiek lesmateriaal voor het praktijkonderwijs laten ontwikkelen.

aansluiting havo/vwo  
– hoger onderwijs

Er zijn vele mogelijkheden voor leraren om het perspectief voor hun vak in het hoger onderwijs te betrekken in hun onderwijs. Ook komen er voor decanen en schoolleiders instrumenten beschikbaar om de studievoortgang van hun oud-leerlingen in beeld te brengen. Momenteel gebeurt dit nog betrekkelijk weinig. Daarom verdient het aanbeveling dat schoolleidingen maatregelen op het gebied van de aansluiting op het hoger onderwijs als aandachtspunt in het systeem van kwaliteitsborging op hun school opnemen.

eisen voor de toekomst

Ook al oordeelt de inspectie positief over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in algemene zin, er zijn ontwikkelingen waarvoor de huidige werkwijze en inrichting van het voortgezet onderwijs tekortschieten. Op korte termijn zijn verbeteringen nodig op de volgende thema's:

- de zorg voor de leerling met specifieke problemen (al of niet gerelateerd aan achtergrond of etniciteit);
- doorlopende leerlijnen en betere overdracht tussen schoolsoorten;
- een actievere en efficiëntere manier van leren, waarbij leerlingen een zekere eigen verantwoordelijkheid voor hun leerproces krijgen;
- meer afstemming en samenhang tussen de afzonderlijke vakken.

## 8.1 Ontwikkelingen in het voortgezet onderwijs

### Spreiding van leerlingen over schoolsoorten

Het afgelopen jaar heeft een ontwikkeling die al langer gaande was, zich verder doorgezet. Het percentage leerlingen dat in het havo/vwo zit, neemt toe. Ook het aandeel leerlingen dat extra zorg in het onderwijs nodig heeft, stijgt: leerlingen in het praktijkonderwijs (pro) en leerlingen die gebruikmaken van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo). Het aandeel van de 'middengroep', de vmbo-leerlingen zonder indicatie voor lwoo, neemt af. Dit blijkt het duidelijkst uit het overzicht van het aantal leerlingen in het derde leerjaar en van de vijftienjarigen in het praktijkonderwijs (zie tabel 8.1a).

verschuiving

Voor de scholen betekent de verschuiving naar zorgvoorzieningen dat zij hun begeleidingscapaciteit moeten uitbreiden. Door de toename van het aantal leerlingen in het havo/vwo nemen de onderlinge verschillen in talenten, leerstijlen en interesses



eveneens toe als gevolg waarvan de scholen hun differentiërend vermogen naar de meer begaafde leerlingen binnen ons onderwijs moeten vergroten. Vooral op het gebied van leerlingenzorg hebben de scholen vooruitgang geboekt; in het realiseren van een gedifferentieerd aanbod op het havo/vwo zijn ze minder ver.

**Tabel 8.1a Percentage leerlingenverdeling over de schoolsoorten (vijftienjarigen in svo/pro en in derde leerjaar vo inclusief landbouwonderwijs)**

	Svo-mlk/pro	Svo-lom/lwoo	Vbo/vmbo-b/k	Mavo/vmbo-tl	Havo	Vwo	Overig
1994/1995	1,4	7,8	25,9	29,9	14,9	16,0	4,1
1999/2000	1,8	9,6	24,9	25,3	17,7	17,6	3,1
2002/2003	2,3	10,7	24,1	24,3	17,8	17,8	3,1
2003/2004	2,6	10,9	22,5	24,0	18,2	18,6	3,1

Bron: Gegevens vo uit ilt-telling OCW en leerlingtelling LNV; gegevens svo uit telling OCW

Uit onderzoek van Van der Werf en Kuyper (2002; 2004) blijkt dat basisscholen na de invoering van het vmbo aan meer leerlingen een relatief hoog advies voor het volgen van voortgezet onderwijs zijn gaan geven en dat scholen voor voortgezet onderwijs dienovereenkomstig de leerlingen in hogere brugklassen plaatsten. Deze ontwikkeling kan ertoe leiden dat scholen het niveau van hun onderwijs aanpassen aan het lagere instroomniveau van een groep leerlingen. Dit is echter niet gebeurd, zoals valt op te maken uit de constatering dat het niveau van de prestaties voor Nederlands en wiskunde in het derde leerjaar in de loop van de tijd hetzelfde is gebleven. Positief is ook dat het percentage zittenblijvers is gedaald. Daarentegen is de afstroom, vooral die binnen de leerwegen van het vmbo, sterk gestegen. De inspectie trekt hieruit de conclusie dat scholen hun informatie over leerlingen die van het primair naar het voortgezet onderwijs overstappen, beter op elkaar moeten afstemmen, teneinde de advisering voor een cognitief relatief zwakke groep leerlingen te verbeteren. Afstroom brengt immers voor elke leerling teleurstellingen met zich mee en verhoogt het risico op voortijdig schoolverlaten.

minder zittenblijvers

#### Leerwegondersteunend onderwijs (lwoo)

Het aantal voor lwoo geïndiceerde leerlingen blijft ten opzichte van vorig jaar vrijwel gelijk. In totaal is bijna 10 procent van alle leerlingen in het reguliere voortgezet onderwijs geïndiceerd voor lwoo. Van de vmbo-leerlingen is bijna 20 procent lwoo-geïndiceerd; de laatste twee jaren is dit hetzelfde gebleven. In het groen vmbo bedraagt het percentage lwoo-geïndiceerde leerlingen 35 procent (zie tabel 8.1b en 8.1c).

**Tabel 8.1b Totaal aantal leerlingen onderscheiden naar regulier en zorg**

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Totaal vo (door OCW bekostigd)	862.900	872.100	879.800	889.900
Totaal vo exclusief zorg	764.900	768.600	777.600	787.000
Totaal vo zorg (=lwoo en praktijkonderwijs)	98.000	103.500	102.200	102.900
Totaal vo door LNV bekostigd ('groen vmbo')	31.300	32.400	33.800	35.000
Groen vmbo exclusief zorg	20.500	20.900	21.600	21.900
Groen vmbo-lwoo	10.800	11.500	12.200	13.000

Bron: OCW (2004) (=Kerncijfers 1999-2003)

**Tabel 8.1c Percentage lwoo-leerlingen binnen vmbo per leerjaar**

	Regulier vmbo		Groen vmbo		Totaal	
	2002	2003	2002	2003	2002	2003
Leerjaar 1	24	24	37	38	25	25
Leerjaar 2	22	21	37	37	23	22
Leerjaar 3	17	18	32	34	18	19
Leerjaar 4	14	15	30	31	15	16
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>34</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>20</b>

Bron: Cfi en ministerie van LNV

Leerlingen met lwoo-indicatie volgen het onderwijs vooral in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. Van alle leerlingen, inclusief die van het groene vmbo, in de leerjaren 3 en 4 van de basisberoepsgerichte leerweg (69.400), is ongeveer 43 procent (30.054) voor lwoo geïndiceerd (gegevens van Cfi en ministerie van LNV).

#### Praktijkonderwijs

#### niet-diplomagericht

Het praktijkonderwijs dat zich uit het voormalige svo-mlk (speciaal voortgezet onderwijs voor moeilijk lerende kinderen) heeft ontwikkeld, kent een sterke groei van het aantal leerlingen. Het laatste jaar alleen al een stijging van 8 procent (zie tabel 8.1d). Het praktijkonderwijs verzorgt niet-diplomagericht onderwijs en begeleidt leerlingen naar een (eenvoudige) plaats op de arbeidsmarkt.

**Tabel 8.1d Totaal aantal leerlingen in praktijkonderwijs**

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Praktijkonderwijs (incl. svo-mlk)	18.800	20.700	22.700	24.500

Bron: OCW (2004) (=Kerncijfers 1999-2002)

### Groei van vso-zmok

In het vso-zmok (onderwijs voor zeer moeilijk opvoedbare kinderen dat valt onder de Wet op de expertisecentra) is de stijging nog sterker: de afgelopen drie jaar nam het aantal leerlingen hier met veertig procent toe. Sinds 1994 is het leerlingenaantal zelfs meer dan verdubbeld, van bijna vierduizend naar bijna negenduizend leerlingen (zie tabel 8.1 e). Bovendien zijn er naar schatting ongeveer 750 leerlingen die op een wachtlijst staan voor toelating tot het vso-zmok (Inspectie van het Onderwijs, 2004). Scholen melden dat de hulpverlening aan jongeren stopt, omdat er ten gevolge van capaciteitsproblemen in het vso-zmok onvoldoende plaatsen direct toegankelijk zijn. Plaatsing door het jaar heen blijkt nagenoeg niet mogelijk (Van Tilburg en Van Es, 2004).

capaciteitsproblemen

**Tabel 8.1e Groei aantal leerlingen in vso-zmok (sedert 1993/1994)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Vso-zmok	5.723	5.953	6.270	6.804	8.068	8.876	9.441

Bron: Leerlingtelling oktober, OCW, 2005

Sinds 2001 zijn er landelijke criteria voor de indicatiestelling van leerlingen; de meest recente toename vindt dus plaats binnen de kaders van algemeen geldende criteria. De groei van het vso-zmok heeft deels te maken met het ernstiger worden van de gedragsproblematiek bij kinderen van twaalf jaar en ouder. In het basisonderwijs zijn leerlingen met gedragsproblemen tot op zekere hoogte nog binnen de reguliere school te handhaven, maar bij de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs of kort daarna wordt een toenemend aantal van deze leerlingen verwezen naar het vso-zmok. De voornaamste reden daarvan is dat de ernst van hun (mede door de puberteit toegenomen) gedragsproblematiek de begeleidingscapaciteit van de scholen voor regulier voortgezet onderwijs meestal te boven gaat, ook al voldoet het systeem van zorg en begeleiding op vrijwel alle scholen voor leerlingen met minder ernstige leer- en gedragsproblemen.

gedragsproblemen

### Time-outvoorzieningen

Er zijn 42 time-outvoorzieningen bekend (LCOJ, 2004). Scholen maken hiervan gebruik voor leerlingen die wegens acute problemen tijdelijk niet in de reguliere

acute problemen

omgeving te handhaven zijn (zie paragraaf 8.2.4). De ontwikkeling van dergelijke voorzieningen vindt meestal plaats binnen een samenwerkingsverband van scholen voor voortgezet onderwijs, vaak met de betrokkenheid van andere instanties (zoals jeugdzorg); de afgelopen jaren zijn ze in snel tempo tot stand gebracht. Het gemiddeld aantal deelnemers per voorziening op jaarbasis bedraagt 30. Een leerling verblijft er gemiddeld 18 weken.

### Beschouwing

#### spanningen in de les

De uitstroom naar vso-zmok en de spontane groei van time-outvoorzieningen zijn indicaties voor de spanningen die leerlingen met gedragsstoornissen of ernstige gedragsproblemen in het reguliere voortgezet onderwijs veroorzaken. Deze spanningen beïnvloeden de onderwijssituaties in de klas. In een onderzoek van C&T - scholenmarketing (2004) geeft 90 procent van de leerlingen te kennen dat de les regelmatig door drukke leerlingen wordt verstoord. Volgens Van Oord en Schieven (2004) maken steeds meer ouders van kinderen in het voortgezet onderwijs zich zorgen over gedragsproblemen van leerlingen. De ouders zijn vrijwel unaniem van mening dat voor leerlingen die op school problemen blijven veroorzaken, een oplossing buiten het onderwijs gezocht moet worden.

#### lacunes in de keten

De inspectie heeft tijdens haar schooltoezicht geconstateerd dat vrijwel alle scholen hun systeem van leerlingenzorg over het algemeen voldoende op orde hebben (zie paragraaf 8.3). Dit neemt niet weg dat voor het oplossen of begeleiden van bijzondere cognitieve en psychosociale problemen de specifieke deskundigheden en voorwaarden op de scholen veelal ontbreken. Daartoe moet een beroep worden gedaan op externe instanties, zoals jeugdzorg, maatschappelijk werk, (geestelijke) gezondheidszorg en justitie. Vooral bij psychosociale problemen blijkt de begeleiding op school moeilijk. Dit roept de vraag op naar de plaats van de school in de keten binnen het voorzieningenaanbod voor probleemjongeren. Hierover heeft de Onderwijsraad (2004c) recentelijk geadviseerd. De inspectie is het eens met het daarin bepleite beginsel van een ketengerichte benadering, met name van de psychosociale problematiek (Inspectie van het Onderwijs, 2004m). Om na te gaan waar zich lacunes in de keten bevinden en welke oplossingen daarvoor mogelijk zijn, neemt zij deel aan het project Integraal Toezicht Jeugdzaken (samen met de inspecties van de jeugdhulpverlening, gezondheidszorg en openbare orde en veiligheid). Naast een benadering waarin alle betrokken voorzieningen uit de 'keten' in onderlinge afstemming samenwerken, is ook de longitudinale benadering een voorwaarde voor succes, dat wil zeggen continuïteit in zorg van jongs af aan. Er is intussen voldoende bekend over risicofactoren voor jonge kinderen (Rijken en Harms, 2002). Daarom moeten voorzieningen voor vve, scholen voor primair onderwijs, scholen voor voortgezet onderwijs en vervolgopleidingen deze kinderen en jongeren in samenwerking met de relevante instanties ononderbroken volgen en begeleiden waar en wanneer dat nodig is. De uitdaging voor de nabije toekomst is enerzijds het vormgeven van continuïteit in zorg vanaf jonge leeftijd, anderzijds het realiseren van een ketengerichte benadering in de hulp.

#### veiligheid op school

Naast de leerlingenzorg heeft de veiligheid op school het afgelopen jaar veel aandacht gekregen. Door ernstige geweldsincidenten als gevolg van spanningen in de

samenleving is gebleken hoe kwetsbaar het schoolklimaat kan zijn. In hoofdstuk 3 besteedt de inspectie hier specifiek aandacht aan.

## Bestuurlijke autonomie

### Aantal besturen

De bestuurlijke autonomie is de afgelopen jaren toegenomen. In eerste instantie is dit zichtbaar in een grotere verantwoordelijkheid van besturen voor financiën en personeel. Deze grotere verantwoordelijkheid heeft ertoe geleid dat het aantal schoolbesturen is afgenomen van 443 in 2000 tot 387 in 2004. Vooral het aantal besturen met slechts één school is gereduceerd: van 361 in 2000 naar 293 in 2004 (gegevens: Cfi).

### Bestuurlijke autonomie en de kwaliteit van het primaire proces

De ontwikkeling naar autonomie en de daarbij horende plicht tot verantwoording confronteert besturen en schoolleiders met de vraag hoe zij de kwaliteit van het onderwijs op hun scholen zo goed mogelijk kunnen bevorderen en verantwoorden. Op het niveau van het onderwijs en de begeleiding in de klas, het primaire proces, blijkt dit lastig te zijn. In een wat verder terugliggend verleden was er op de meeste scholen geen traditie waarin leraren (toen veelal nog sterk autonoom) verantwoording aflegden over hun didactische keuzes en resultaten. Er was gewoonweg weinig aandacht voor; het vertrouwen in de professionele beroepsbeoefenaar stond voorop. Het verzorgen van goed onderwijs werd beschouwd als een individuele opdracht; bij het leraarschap hoorde als het ware vanzelfsprekend het 'weten wat goed was' voor de leerlingen, in elk geval op het gebied van het betreffende vak. Deze opvatting heeft een lang leven geleid, speelt tot op zekere hoogte nog steeds een rol, maar staat haaks op de plicht tot externe verantwoording van de kwaliteit van het onderwijsproces.

plicht tot externe  
verantwoording

Juist op het terrein van het primaire proces zijn instrumenten nodig om kwaliteit te meten en te verantwoorden. Dit kan bijvoorbeeld door lesbezoeken van collega's, leerlingenuitvoeringen en externe visitaties. Op de meeste scholen zijn deze instrumenten in het kader van de externe verantwoording nog geen gemeengoed. Mede hierdoor kunnen veel schoolleiders de kwaliteit van het primaire proces op hun school niet volledig waarborgen. In het streven naar kwaliteitscontrole en verantwoording moeten schoolleiders overigens niet in de valkuil van formalisering en bureaucraties stappen. Als het werk van leraren in een steeds strakker keurslijf komt te zitten, kunnen ze dat als een grotere werkdruk ervaren (Imants, 2002). Essentieel voor het welslagen van evaluaties en verbeteracties is de overtuiging van leraren zelf dat deze zaken een positieve bijdrage aan hun werk leveren. Zij moeten zien dat hun leerlingen er beter en prettiger door gaan leren. De inspectie mist op veel scholen nog een balans tussen enerzijds de manier waarop leraren de kwaliteit van het primaire proces inzichtelijk verantwoorden en anderzijds de wijze waarop de schoolleiding haar verantwoordelijkheid hiervoor kan nemen.

valkuil van formalisering  
en bureaucraties

## bedrijfsmatig

### Bestuurlijke autonomie en de leraar

De inspectie constateert dat de scholen op een meer bedrijfsmatige wijze worden geleid. Dit leidt niet alleen tot het werken met financiële taakstellingen en vastgestelde budgetten, maar ook tot actief personeelsbeleid en tot andere organisatiestructuren van scholen met bijbehorende functies en taken. Deze bedrijfsmatige aanpak harmonieert niet altijd met opvattingen en verwachtingen die leraren vanuit hun cultuur, waarin ze de school vooral pedagogisch-didactisch ervaren, koesteren. De toegenomen bestuurlijke autonomie gaat gepaard met het verdwijnen van de traditionele autonome positie van de individuele leraar. Deze situatie vereist een klimaat binnen de scholen waarin openheid over de consequenties van de nieuwe bestuurlijke context en goede communicatiekanalen gegarandeerd zijn. Tegen deze achtergrond is het positief dat naar bevinding van de inspectie de leraren zich op vrijwel alle scholen in grote meerderheid positief uitspreken over het werkklimaat en de ondersteunende rol van de schoolleiding. Tegelijkertijd vindt de inspectie het zorgelijk dat leraren vaak maar gedeeltelijk op de hoogte blijken te zijn van de plannen en beleidsvoornemens van hun schoolleiding. Dit laatste wijst op een nog onvoldoende professionele aansturing van de ontwikkelingen op een school.

## onderwijsvernieuwingen buiten leraren om ontwikkeld

Belangrijke katalysatoren of belemmeringen bij de schoolontwikkeling zijn de opvattingen die leraren hebben over hun beroep. Van Veen (2003) toont aan hoe ze daar onderling in kunnen verschillen. Leraren variëren tussen twee uitersten: een sterke gerichtheid op de leerlingen (met primaire aandacht van de leraar voor hun persoonlijke ontwikkeling en vooral een oriëntatie op de schoolorganisatie) tot een sterke leerstofgerichtheid (met primaire aandacht voor kwalificaties en vooral een oriëntatie op de klas). Deze variëteit beïnvloedt de wijze waarop leraren het onderwijsbeleid van de overheid en dat van hun school waarderen, alsmede de mate waarin zij bereid zijn dit metterdaad uit te voeren. De afgelopen decennia hebben leraren de onderwijsvernieuwingen ervaren als buiten hen om ontwikkeld; zij werden geconfronteerd met de opdracht om in te voeren wat door anderen was ontworpen. De inspectie constateert dat dit op het niveau van het primaire proces problemen oplevert. In de schooldocumenten, zoals het schoolplan, leest zij vaak afspraken en voornemens die in de praktijk van het onderwijs slechts betrekkelijk weinig tot concrete toepassingen hebben geleid.

## eenduidige koers

Ook ongeacht de subjectieve verschillen in appreciatie tussen leraren blijken landelijk gepromote vernieuwingen in de context van de gemiddelde leraarsbetrekking (en van de doorsnee omstandigheden op school en in de klas) moeilijk te realiseren. Het betreft hier vernieuwingen als 'actief leren', aandacht voor individuele verschillen tussen leerlingen, competentiegericht onderwijs en de toepassing van ict. Nu de scholen zelf meer zeggenschap krijgen over hun werkwijze en aanbod (OCW, 2004), moeten schoolleiders meer initiatieven nemen voor een proces van 'kiezen en uitvoeren' op hun school. Daarbij worden zij geconfronteerd met soms moeilijk overbrugbare verschillen in opvatting tussen leraren, wat fnuikend kan zijn voor een vitale schoolontwikkeling, zoals Van Veen (2003) beschrijft. De huidige regels voor beleid en kwaliteitszorg op schoolniveau laten de schoolleiding echter geen keuze; zij zijn zelf verantwoordelijk voor een eenduidige koers van de school. In het bepalen daarvan zullen de verschillende percepties van het leraarschap serieus

aan bod moeten komen. Het gaat erom een evenwicht te vinden tussen enerzijds de opvattingen, verwachtingen en capaciteiten van individuele leraren in relatie tot de mogelijkheden die de context van de school biedt, en anderzijds de keuzes die de school maakt voor haar aanbod, werkwijze en ontwikkelingen. Dit zal geen eenvoudig proces zijn, aangezien elke school moet expliciteren wat impliciet vaak al lange tijd aanwezig en (terecht of onterecht) geaccepteerd was. Vervolgens moet de school waarmaken dat zij 'doet wat zij belooft'.

Op grond van haar observaties tijdens het schooltoezicht is de inspectie van mening dat de vertaalslag van vastgesteld schoolbeleid naar uitvoering in het primair proces en verantwoording daarvan meer aandacht behoeft.

vertaalslag

## 8.2 Thema's in het voortgezet onderwijs

### 8.2.1 Examens

#### Examenuitslagen

De examenuitslagen van de afgelopen jaren zijn goed; in 2004 voor havo/vwo nog iets beter dan de jaren daarvoor (zie tabel 8.2.1a).

Tabel 8.2.1a Percentages geslaagden					
	2000	2001	2002	2003	2004
Vbo/lwoo	94	95	96	92	
Mavo	94	95	95	93	
Vmbo-b/k/g				94	95
Vmbo-t				95	94
Havo oude stijl	89	84			
Havo nieuwe stijl	91	90	90	90	91
Vwo oude stijl	89	90			
Vwo nieuwe stijl		93	93	93	94

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

Van het totaal aantal geslaagden (156.000) vormen de vmbo-leerlingen 60 procent, de havo-leerlingen 23 procent en de vwo-leerlingen 17 procent.

In het vmbo telt de theoretische leerweg de meeste leerlingen, gevolgd door de basisberoepsgerichte leerweg. In het havo-vwo vinden we de meeste leerlingen in het profiel economie en maatschappij.

**Tabel 8.2.1b Aantal geslaagden in 2004**

Vmbo		Havo		Vwo	
Lwt	1.562	N&t	3.528	N&t	3.472
Bbl	25.812	N&g	5.720	N&g	7.829
Kbl	22.052	E&m	13.807	E&m	9.041
Gl	4.258	C&m	12.325	C&m	5.354
TI	39.349	N&t/N&g	508	N&t/N&g	937
		E&m/C&m	269	E&m/C&m	100
<b>Vmbo totaal 93.033</b>		<b>Havo totaal 36.168</b>		<b>Vwo totaal 26.753</b>	

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### Schoolexamens en centrale examens

De examens in het voortgezet onderwijs bestaan uit schoolexamens en centrale examens. De schoolexamens worden geheel door de scholen zelf opgesteld en uitgevoerd. Dit wil zeggen dat de leraren toetsen ontwikkelen en afnemen op basis van een programma van toetsing en afsluiting (pta), door de school vastgesteld. De centrale examens worden door de centrale examencommissie vaststelling examenopgaven (cevo) onder verantwoordelijkheid van de minister georganiseerd. Voor alle leerlingen van een bepaalde schoolsoort of leerweg binnen een schoolsoort gelden dezelfde examenopgaven en normen. De gemiddelde cijfers voor de schoolexamens zijn hoger dan die voor de centrale examens. Het verschil is het grootst in het vwo (zie tabel 8.2.1c). Het verschil in cijfer kan tot op zekere hoogte worden verklaard door het grotere aantal toetsen per vak, door de verschillen bij sommige vakken in te toetsen leerstof tussen schoolexamens en centrale examens en door de grotere 'schooleigenheid' van de toetsen voor het schoolexamen.

### rol inspectie

#### Schoolexamens

De inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van de examens op de scholen. Zij doet dit op grond van de bepaling in de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), waarin de inspectie wordt opgedragen jaarlijks het onderwijs aan elke instelling te onderzoeken, onder meer met betrekking tot 'de inhoud, het niveau en de uitvoering van de toetsen, tests, opdrachten of examens' (artikel 11, lid 2b). Tijdens haar

**Tabel 8.2.1c Gemiddeld cijfer voor schoolexamens en centrale examens**

	2000		2001		2002		2003		2004	
	SE	CE	SE	CE	SE	CE	SE	CE	SE	CE
Vmbo							6,6	6,6	6,6	6,5
Havo	6,6	6,2	6,5	6,3	6,5	6,3	6,5	6,3	6,5	6,3
Vwo			6,9	6,4	6,9	6,5	6,9	6,4	6,9	6,5

Bron : Inspectie van het Onderwijs, 2004



schoolbezoeken ten behoeve van het periodiek kwaliteitsonderzoek gaat zij na of de school de inhoudsvaliditeit, de betrouwbaarheid, een zorgvuldige normering en een zorgvuldige afname van de schoolexamens kan waarborgen. Dit is het geval op ruim 90 procent van de scholen. Op deze scholen heeft de inspectie de verklaring van de schoolleiding dat zij de kwaliteit van de schoolexamens waarborgt, na controle bij de leraren en leerlingen en bij gebrek aan contra-indicaties aanvaard. Dit neemt niet weg dat de verschillen tussen scholen groot zijn. Deze manifesteren zich vooral in aantallen toetsen, de moeilijkheidsgraad van de toetsen en de kwaliteit van de vormgeving en afnamecondities van de toetsen. Door inhoudelijk onderzoek in het verleden werden deze verschillen aangetoond (Inspectie van het Onderwijs, 1995; 1996; 1997; 1998). Uit haar waarnemingen tijdens het schooltoezicht maakt de inspectie op dat de situatie in dit opzicht niet veranderd is.

### Centrale examens

In vergelijking met de schoolexamens krijgen de centrale examens veel meer aandacht van de leerlingen, hun ouders en de landelijke media. Dit komt door de gelijktijdigheid en gelijkvormigheid van de centrale examens: elke kandidaat maakt op hetzelfde moment dezelfde toets. Deze situatie maakt dat onvolkomenheden in de toetsen, onregelmatigheden bij de afname en fouten bij de correcties vaak in de publiciteit terechtkomen. In de nu volgende beschouwing geeft de inspectie haar ervaringen tijdens de centrale examens in 2004 weer.

[publiciteit](#)

### Onvolkomenheden

De examens in 2004 werden ontsierd door verschillende onvolkomenheden, zoals:

- het onjuist gebruiken van hulpmiddelen zoals woordenboeken;
- een onvoldoende voorbereiding van leerlingen op een of meer examenonderwerpen door fouten van de school;
- vergissingen bij schrijfvaardigheid Nederlands (bijvoorbeeld over het toegestane ingevulde formulier over het sectorwerkstuk in de theoretische en gemengde leerweg van het vmbo);
- de verwisseling van het examen beeldende vorming mavo-C/D met dat voor het kunstvak in de theoretische en gemengde leerweg van het vmbo;
- een verwarrende geluidsband Engels voor slechtziende of dyslectische leerlingen;
- het afgaan van mobiele telefoons in de examenzaal.

De meeste onvolkomenheden zijn te wijten aan fouten van scholen. De inspectie constateert dat het aantal fouten als gevolg van vergissingen of onzorgvuldigheden bij de afname van de examens toeneemt. Dit valt voor een deel te verklaren door de uitbreiding van het centraal examen naar alle leerwegen van het vmbo. Het hangt echter ook samen met de verbreding van de examinering door het toetsen van vaardigheden (in de handelingsdelen en werkstukken), de verschillende posities en wegen van vakken en cijfers op de onderscheiden schoolsoorten en de moeite die scholen hebben om correcte uitvoering te geven aan de regels en aanwijzingen uit de circulaires over de examens (met name betreffende het gebruik van hulpmiddelen).

[meer fouten](#)

schoolexamencijfers

### Administratieve fouten

Administratief is er dit jaar veel fout gegaan met de aanlevering bij de inspectie van de schoolexamencijfers. Deze dienen drie dagen vóór het begin van de centrale examens ingeleverd te zijn. Veel scholen hebben verzocht mutaties achteraf te mogen toepassen. Deze betroffen herkansingscijfers die niet waren ingevoerd of die waren ingevoerd in een nieuw computersysteem dat onvoldoende was uitgetest en nog niet op de juiste manier het gemiddelde bleek uit te rekenen. Slechts in uitzonderingssituaties staat de inspectie toe dat schoolexamencijfers na het centraal examen worden gewijzigd.

zes gevallen

### Fraude

De inspectie is op de hoogte van zes gevallen van fraude. Het betreft steeds situaties waarin de eerste corrector (de leraar van de kandidaten) verbeteringen in het examenwerk heeft aangebracht of aan kandidaten de gelegenheid gaf hun werk te verbeteren. De fraudegevallen zijn vooral tijdens de tweede correctie geconstateerd. Dit accentueert het belang van een goede tweede correctie. Wanneer de tweede corrector het werk steekproefsgewijze of op onderdelen nakijkt, wordt de kans op het ontdekken van onregelmatigheden die zijn opgetreden bij de eerste correctie, gereduceerd. Een dergelijke werkwijze van een tweede corrector is niet in overeenstemming met de bedoelingen van artikel 41, lid 3 Eindexamenbesluit, dat een beoordeling van het examenwerk conform de beoordelingsnormen voorschrijft.

net niet frauduleus

Er is een toename in het aantal meldingen van 'net niet frauduleus' te noemen correcties. Het gaat hier om zeer soepel nagekeken werk door de eerste corrector. Zo hebben enkele examinatoren bepaalde antwoorden goed gerekend bij zwakke leerlingen en fout bij goede leerlingen binnen dezelfde examengroep.

tweede correctoren in het havo/vwo blijven soms in gebreke

### Veranderingen van cijfer

Opvallend is het toenemende aantal meldingen van werk, door kandidaten na de uitslag ingezien, waarin punten niet bleken te zijn toegekend die wel toegekend konden worden. De correcties die gemeld worden, betreffen vrijwel alleen de overgang van een lager naar een hoger cijfer. Nader onderzoek door de inspectie leert dat tweede correctoren, met name in havo/vwo, het werk in deze situaties alleen steekproefsgewijze of vluchtig hebben nagekeken. Daardoor zijn de fouten van de eerste corrector niet tijdig ontdekt.

Het verdient aanbeveling de kwaliteit van de tweede correctie nader te analyseren. De inspectie constateert dat de huidige systematiek niet steeds de zorgvuldigheid waarborgt die voor het examen noodzakelijk is.

## 8.2.2 Het vmbo

leerwegen

### Inleiding

Het vmbo wordt aangeboden op 423 scholen, inclusief de vmbo-scholen die onder een agrarisch opleidingcentrum (aoc) of een regionaal opleidingcentrum (roc) vallen. In totaal volgen ongeveer 485.000 leerlingen voorbereidend middelbaar

beroepsonderwijs; daarvan zitten er 35.000 op het 'groen vmbo', dat door het ministerie van LNV wordt bekostigd (OCW, 2004i en gegevens LNV).

Het vmbo biedt beroepsvoorbereidende programma's aan in vier leerwegen die onderling verschillen in samenstelling van vakkenpakket en programma-eisen:

- De basisberoepsgerichte leerweg (bbl);
- De kaderberoepsgerichte leerweg (kbl);
- De gemengde leerweg (gl);
- De theoretische leerweg (tl).

Deze leerwegen komen in elk van de sectoren van het vmbo voor:

- Techniek;
- Zorg en welzijn;
- Economie;
- Landbouw en natuurlijke omgeving.

Scholen die daarvoor toestemming hebben, kunnen het onderwijs specifiek inrichten voor leerlingen die zijn geïndiceerd voor leerwegondersteunend onderwijs. Hiervoor in aanmerking komen leerlingen die zonder extra hulp niet in staat zijn een vmbo-diploma te behalen. De leerwegondersteuning is in de plaats gekomen van de vroegere voorzieningen ivbo en svo-lom.

leerwegondersteuning

Ook is er binnen de basisberoepsgerichte leerweg een leerwerkvariant mogelijk: het leerwerktraject. Daarbij krijgen leerlingen hun opleiding gedeeltelijk op school en gedeeltelijk in de praktijk van het beroep. De leerwerktrajecten zijn bedoeld voor leerlingen die moeite hebben met het schoolse systeem en die door een praktijkgerichte aanpak meer kans hebben een diploma te behalen. Tenslotte bestaat er de mogelijkheid voor vmbo-scholen om in samenwerking met een regionaal opleidingcentrum een mbo-opleiding op niveau 1 in te richten. Daardoor krijgen zorgleerlingen de gelegenheid in een vertrouwde omgeving een kwalificatie voor de arbeidsmarkt te verkrijgen.

leerwerktraject

Als aparte voorziening is het praktijkonderwijs ingericht voor de doelgroep leerlingen van het vroegere svo-mlk. Dit heeft tot taak het verzorgen van niet-diplomagegericht onderwijs en het begeleiden van leerlingen naar een plaats op de arbeidsmarkt. Er zijn 166 scholen of afdelingen voor praktijkonderwijs; 24.500 leerlingen volgen er onderwijs (OCW, 2004i).

praktijkonderwijs

### Didactische vernieuwingen

De inspectie signaleert in het vmbo veel activiteiten die gericht zijn op didactische vernieuwing. Zo heeft driekwart van de scholen kernteams gevormd, kleine groepen leraren die samen het onderwijs en de begeleiding verzorgen voor telkens een beperkt aantal leerlingen (bijvoorbeeld een jaarlaag). De leerlingen hebben dan met minder verschillende leraren te maken. Deze kunnen hierdoor hun didactische werkwijze beter onderling afstemmen en de afspraken over zorg en begeleiding zorgvuldiger nakomen. In beginsel is elk kernteam verantwoordelijk voor het onderwijs en de zorg; het legt daarover verantwoording af aan de schoolleiding.

kernteams

Aangezien in deze constructie de leraren vaak ook het onderwijs verzorgen voor vakken waarvoor zij niet bevoegd zijn, vereist de vakinhoudelijke en vakdidactische kwaliteit van het onderwijs binnen de kernteams specifieke aandacht. In de praktijk constateert de inspectie tot nu toe een sterk prevaleren van de aandacht voor zorg en begeleiding binnen de kernteams.

#### werkplekkenstructuur

De meest opvallende didactische vernieuwing betreft de werkplekkenstructuur in de bovenbouw van het vmbo. Daarmee willen de scholen praktijk en theorie integreren in vormen van praktijksimulaties die zoveel mogelijk ingericht zijn naar de eisen van toekomstige werksituaties. Leren en werken in realistische situaties bevorderen de betrokkenheid van de leerlingen. De inrichting van werkplekken beperkt zich meestal nog tot de beroepsgerichte vakken. De betrokkenheid van de algemene vakken (Nederlands, wiskunde) vormt een probleem, bijvoorbeeld door de afzonderlijke exameneisen. Toch zijn veel scholen bezig om onderdelen van de algemene vakken te integreren in het programma van de beroepsgerichte vakken dat de leerlingen in de werkplekken uitvoeren, bijvoorbeeld in het kader van het Winst-project: wiskunde, natuur-/scheikunde in de sector techniek (Van der Sanden e.a., 2003).

#### betrokkenheid en inzet

##### Inhoudelijke vernieuwingen

Sedert de invoering van het vmbo in 1999 heeft het inhoudelijke aanbod zich verbreed. Naast de bestaande afdelingen kwamen er intrasectorale programma's, waarbij elementen uit de beroepsgerichte programma's van twee afdelingen in een programma worden geïntegreerd (bijvoorbeeld metaalkroon voor metaaltechniek en elektrotechniek). Ook zijn veel vmbo-scholen betrokken bij het vormgeven van nieuwe programma's die nu nog een experimentele status hebben, zoals de ict-route, techniekbreed, sport en dienstverlening. De inspectie neemt op de scholen die met deze vernieuwingen bezig zijn, een grote betrokkenheid en inzet van leraren en schoolleiders waar.

#### weinig leerlingen veroorzaken echte problemen

##### Maatschappelijke beeldvorming

Het beeld van het vmbo wordt vooral bepaald door de voorkeur die ouders aan het havo/vwo geven als het om onderwijs voor hun kind gaat. Het feitelijk onderwijsaanbod van het vmbo speelt in de beeldvorming vrijwel geen rol. Dit is niet terecht. Binnen de sectoren en leerwegen van het vmbo kunnen leerlingen op zeer uiteenlopende talenten worden aangesproken. Bovendien krijgen scholen tegenwoordig meer ruimte voor eigen inhoudelijke en organisatorische keuzes; ze proberen, gestimuleerd door de overheid, gestalte te geven aan een doorlopende opleiding vanuit vmbo naar mbo en eventueel hbo.

Daarnaast bepaalt de gedragsproblematiek het beeld van het vmbo in de publieke opinie. Vergeleken met het havo/vwo kent het vmbo meer leerlingen die met gedragsproblemen te kampen hebben. Toch zijn er van de ongeveer 485.000 vmbo-leerlingen relatief weinig leerlingen die ernstige problemen veroorzaken. Ter illustratie: op bijna de helft van de vmbo-scholen komt 'zwaar spijbelen' voor (dit is regelmatig een dag of meer dagen achter elkaar spijbelen). Gemiddeld bedraagt het percentage zware spijbelaars op deze scholen 2,7 procent (zie hoofdstuk 3.3.2). Desondanks zorgt juist deze kleine groep ervoor dat het vmbo onder een negatief

imago lijdt. Dit blijkt al meteen bij de aanmelding van leerlingen. Met name de keuze voor de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo ervaren ouders als negatief.

### Theoretische leerweg vmbo

Als opvolger van het vroegere mavo is de theoretische leerweg binnen het vmbo geplaatst. Dit is in overeenstemming met de keuze van vervolgopleidingen die de mavo-leerlingen maakten: de meesten stroomden na hun eindexamen immers door naar de voltijdsopleidingen (bol) in het mbo. Dit geldt eveneens voor de leerlingen van de theoretische leerweg in het vmbo (zie tabel 8.2.2a).

Tabel 8.2.2a Directe doorstroom geslaagde leerlingen van mavo en vmbo-gemengde en theoretische leerweg			
	Slaagpercentage	Percentage leerlingen dat direct doorstroomt naar mbo	Percentage leerlingen dat direct doorstroomt naar havo-4
2000 (mavo)	94	68	8
2001 (mavo)	95	69	7
2002 (mavo)	95	69	8
2003 (mavo/vmbo-g/t)	94	68	12
2004 (vmbo-g/t)	94	66	12

Bron: Inspectie van het onderwijs, 2004

De theoretische leerweg kent geen op het beroep georiënteerde vakken. Naar aanbod lijkt hij op het havo, naar doelstelling hoort hij in het vmbo thuis. Daarom is de positionering van de theoretische leerweg op veel scholengemeenschappen onderwerp van discussie. Deze discussie staat onder de druk van ouders die het algemene onderwijs verkiezen boven het voorbereidende beroepsonderwijs. Veel scholen kiezen ervoor de theoretische leerweg onder te brengen in het gebouw (of deel van het gebouw) waar het havo/vwo is gevestigd. Daar is hij als onderdeel van het vmbo echter een vreemde eend in de bijt. Het leidt er ook toe dat de leerlingen die moeten afstromen, naar een ander gebouw moeten gaan en de overgang als een grote depreciatie ervaren. Deze afstroom is de afgelopen jaren toegenomen (Van der Werf en Kuyper, 2004). De locatie van de theoretische leerweg kan ook tot oneigenlijke concurrentie leiden ten opzichte van scholen die deze leerweg wel in het vmbo-gebouw plaatsen. De inspectie constateert dat de plaatsing van de theoretische leerweg binnen de havo/vwo-omgeving de oriëntatie op het mbo en de gewenste doorgaande opleidingslijn in de beroepskolom bemoeilijkt.

Een interessante ontwikkeling is de keuze van scholen om in het derde leerjaar een combinatie van de theoretische en gemengde leerweg aan te bieden. Daarmee garanderen zij dat de leerlingen van de theoretische leerweg met ten minste één op het beroep gericht vak kennismaken. Ook het nieuwe vak technologie dat nu nog op een beperkt aantal scholen is toegestaan, biedt mogelijkheden tot een oriëntatie op beroepsopleidingen.

vmbo-gebouw of  
andere locatie

### Aansluiting vmbo-mbo

De ontwikkeling van doorlopende leerwegen tussen vmbo en mbo heeft de afgelopen jaren veel aandacht. Gezien de grote diversiteit aan opleidingen en instellingen is het afstemmen van programma's een lastige aangelegenheid. In regionale samenwerkingsverbanden zijn op dit punt afspraken gemaakt, maar het algemene beeld is nog diffuus; garanties voor een onbelemmerde doorstroom zijn er nog lang niet.

gegevens over feitelijke doorstroom

Op verschillende plaatsen tracht men zicht te krijgen op de feitelijke doorstroom van leerlingen. Neuvel en Van Esch (2004) constateren dat nogal wat leerlingen op een lager niveau van het mbo terechtkomen dan dat waarop ze krachtens de doorstroomregeling recht hadden (vijf procent van de leerlingen in de beroepsopleidende leerweg; twintig procent in de beroepsbegeleidende leerweg). Het zijn vooral de leerlingen uit de kaderberoepsgerichte leerweg van het vmbo die de meeste kans op een te lage plaatsing lopen. Decanen uit vmbo en mbo lijken zich onvoldoende bewust te zijn van de mate waarin wordt afgeweken van de doorstroomregeling. Voor de vmbo-decanen kan als verklaring gelden dat zij door het mbo vaak niet worden geïnformeerd over de plaatsing van hun leerlingen: gemiddeld ontvangen zij slechts van een op de drie roc's in hun regio informatie over de plaatsing en loopbaan van hun leerlingen. In enkele regio's zijn intussen initiatieven genomen om de doorstroom nauwkeurig in kaart te brengen.

pilot: 86 procent stroomt door

Van Kuijk en Wartenbergh-Cras (2004) hebben een onderzoek opgezet dat bedoeld is als pilot om voor een bepaalde school te achterhalen hoe leerlingen hun schoolloopbaan hebben vervolgd. Zij hebben dit onderzoek uitgevoerd onder alle vmbo-examenkandidaten uit het jaar 2002-2003 van het Raayland College in Venray. Van deze groep is 86 procent doorgestroomd naar het mbo, verreweg de meesten in dezelfde sector als op het vmbo. In Midden-Nederland (Utrecht e.o.) loopt een onderzoek naar de overstap vmbo-mbo dat door 32 vmbo-locaties en 5 mbo-instellingen wordt gedragen (Toppen Onderzoek & Beleid, 2004). Door deze en andere initiatieven ontstaat er meer duidelijkheid over faal- en succesfactoren bij de aansluiting tussen vmbo en mbo.

### 8.2.3 Leerwerktrajecten in het vmbo

#### Inleiding

school blijft verantwoordelijk

Sinds 2001 kent het vmbo de mogelijkheid tot het aanbieden van zogenaamde leerwerktrajecten (lwt). Dit zijn specifieke opleidingsroutes binnen de basisberoepsgerichte leerweg (bbl), waarbij leerlingen in een combinatie van binnen- en buitenschools leren worden opgeleid tot een diploma bbl. Vanaf het derde leerjaar kunnen zij drie dagen in de week gaan werken, stage lopen of een binnenschools programma volgen. Bij het bedrijf waar ze werken worden ze door een 'leermeester' begeleid, maar de school blijft volledig verantwoordelijk voor het hele traject. In 2004 bieden 329 scholen een of meer leerwerktrajecten aan; in totaal volgen 3.600 leerlingen deze leerroute (gegevens OCW).

De inspectie heeft op een aantal scholen gesprekken gevoerd over de uitvoering van leerwerktrajecten. Zij vat hieronder haar bevindingen samen.

### Reden voor aanbod van leerwerktrajecten

De scholen zien in de leerwerktrajecten een mogelijkheid om leerlingen te bedienen die anders een grote kans lopen om voortijdig de school te verlaten. Het gaat hierbij niet om de groep die zware gedragsproblemen vertoont of om leerlingen die feitelijk te weinig capaciteiten hebben om een diploma bbl te halen. Het gaat om leerlingen die 'leren door doen' en motivatieproblemen vertonen bij het schoolse leren, maar wel in staat zijn om een diploma bbl te halen. De scholen beschouwen de leerwerktrajecten niet als een handige 'afschuifroute' voor gedragsproblematische leerlingen: het blijkt immers een heel intensieve leerroute te zijn, waarvoor dit type leerlingen doorgaans niet in aanmerking komt.

intensieve leerroute

### Organisatie binnen de school

Alle scholen hebben een persoon binnen de school aangewezen om de invoering van de leerwerktrajecten te coördineren. Deze regelt de selectie van leerlingen, onderhoudt de contacten tussen de school en de leerbedrijven, en regelt het programma. Vaak zijn dit personen die al op een andere wijze met een vorm van duaal leren te maken hebben gehad, bijvoorbeeld stagebegeleiders. De wijze waarop de lessen zijn georganiseerd voor de leerlingen binnen het leerwerktraject, varieert sterk: op sommige scholen worden aparte groepen gevormd, andere scholen laten de lwt-leerlingen volledig meedraaien binnen de reguliere groepen, weer andere hebben voor de algemene vakken wel aparte groepen gemaakt, maar voor de beroepsgerichte vakken niet. Soms hebben scholen een kernteam om de leerwerk-leerlingen heen gegroepeerd. Het lijkt erop dat scholen kiezen voor een organisatievorm die ze toch al toepassen binnen hun reguliere onderwijs. Daarnaast speelt de betaalbaarheid van de organisatievorm sterk mee: lang niet alle scholen kunnen aparte groepen voor alle vakken betalen en kiezen dan voor een vorm waarbij de lwt-leerlingen voor zover mogelijk meedraaien met de reguliere groepen.

variatie

Ongeveer de helft van de scholen kiest ervoor te starten met het leerwerktraject in het vierde leerjaar. In de afdeling bouwtechniek is deze keuze gebaseerd op veiligheidsoverwegingen ('ze mogen jonger de bouwplaats niet op'). Inmiddels zijn er initiatieven genomen door Bouwradius, het kenniscentrum voor de bouw, om het verplichte veiligheidsdiploma binnen de school te kunnen behalen. De meeste scholen willen overigens de keuze tussen de reguliere bbl en de lwt-route zo lang mogelijk openhouden. Het aantal dagen dat een leerling werkt in het leerbedrijf varieert. De meeste scholen kiezen ervoor de leerlingen in het derde en vierde leerjaar twee dagen per week te laten werken in het leerbedrijf.

meestal twee dagen per week

### Selectie van leerlingen

Scholen blijken leerlingen heel zorgvuldig te selecteren voor een leerwerktraject. Allereerst voeren zij een motivatiegesprek met de betreffende leerlingen. Daarnaast wordt nadrukkelijk gekeken naar de praktische aanleg die een leerling heeft. Verder hebben scholen hun eigen criteria: de ene school kijkt mede naar de prestaties in de algemene vakken, de andere kijkt vooral naar de sociale vaardigheden, want

praktische aanleg



‘het leren in de praktijk vereist goede sociale vaardigheden’. In een enkel geval telt vooral het risico dat de leerling loopt op voortijdige schooluitval. Deze leerlingen komen dan als potentiële lwt-leerling naar voren via de zorgbreedtecommissies. Hoewel de scholen voldoende zorgvuldigheid betrachten bij de selectie van leerlingen voor een leerwerktraject, verschillen de toegepaste criteria tussen de scholen.

#### Externe contacten

#### leerbedrijven

In het kader van de leerwerktrajecten onderhouden de scholen contacten met de leerbedrijven en met de regionale opleidingcentra (roc's). De contacten die de vmbo-scholen onderhouden met de kenniscentra bedrijfsleven beroepsonderwijs (kbb) zijn nog beperkt. Dit blijkt onder andere uit het feit dat vrijwel alle scholen zelf leerbedrijven zoeken; zij maken dus geen gebruik van de leerbedrijven die worden aangemeld door de kenniscentra. Een uitzondering hierop vormt Bouwradius, dat zich ook actief oriënteert op het vmbo. Vanaf volgend schooljaar moeten scholen gebruikmaken van door de kbb's erkende leerbedrijven. Scholen zien dit als een hindernis, omdat ze nu deels gebruikmaken van hun eigen bestanden, die niet altijd uit de erkende leerbedrijven bestaan.

#### roc's

De contacten met roc's zijn sterk afhankelijk van de regionale situatie. In het algemeen waarden de scholen de contacten met de roc's als voldoende tot goed. Deze contacten betreffen vooral afspraken over de doorstroming van lwt-leerlingen. Scholen zijn overigens lang niet altijd tevreden over deze doorstroming. Een algemene klacht is dat de roc's steeds meer aanvullende eisen stellen voordat leerlingen mogen instromen in niveau 2. In een enkel geval worden leerlingen zelfs eerst gedurende enige tijd in niveau 1 geplaatst.

De meeste scholen die een of meer leerwerktrajecten aanbieden hebben geen structurele contacten met andere vmbo-scholen over de inrichting van deze leerwerktrajecten. In enkele situaties zijn er samenwerkingsverbanden, maar veel vaker is de samenwerking op dit punt incidenteel en afhankelijk van individuele initiatieven.

#### Programma

Het onderwijsprogramma bestaat voor alle scholen tenminste uit de wettelijk vereiste vakken: Nederlands, een beroepsgericht programma inclusief ict, en soms ict apart. De extra programmaonderdelen variëren nogal: sommige scholen bieden mentoruren en trainingen sociale vaardigheden, andere bieden extra inhoudelijke vakken aan. Ook worden extra zaken aangeboden onder invloed van de aanvullende eisen die de roc's stellen. Zo stelt een aantal roc's het vak biologie verplicht voor instroom in de sector Verzorging en worden trainingen in realistisch rekenen als toelatingsvoorwaarde gesteld voor leerlingen die doorstromen naar de sector Horeca.

#### Opmerkingen

#### groei of afname?

De leerwerktrajecten blijven als leerroute beperkt tot enkele leerlingen binnen de school. Het is niet duidelijk hoe het aanbod van leerwerktrajecten zich de komende



jaren zal ontwikkelen. Sommige scholen willen zich liever niet teveel profileren op leerwerktrajecten. Zij vrezen imagoschade van de leerwerktrajecten (en dus een kleinere instroom van leerlingen), omdat ouders zullen denken dat op hun school vooral moeilijke leerlingen zitten. Daarnaast speelt het kostenaspect een rol. Veel scholen zeggen hier bezorgd over te zijn, omdat de leerwerktrajecten veel geld kosten door de kleinere groepen, extra begeleiding en het onderhouden van bedrijfscontacten. De inspectie heeft geen zicht op het kostenaspect kunnen krijgen, omdat vrijwel geen school een aparte begroting voor de leerwerktrajecten heeft opgesteld.

De invoering van leerwerktrajecten heeft nagenoeg nergens geleid als ‘aanjager’ voor een andere onderwijskundige invulling van het ‘reguliere’ onderwijs op de school. Slechts één school meldde dat de invoering van leerwerktrajecten tot een andere onderwijskundige opzet van haar onderwijs heeft geleid, namelijk in de vorm van meer individueel onderwijs op maat. De andere scholen hebben de leerwerktrajecten en de inrichting daarvan ingepast in het onderwijsconcept dat ook voor de reguliere opleidingen van toepassing was, zij het met een andere invulling van het vakkenpakket. De scholen verwachten wel dat leerwerktrajecten op den duur de ontwikkelingen rond competentiegericht leren met portfolio’s, de integratie algemene vakken met beroepsgerichte vakken en dergelijke zullen versterken.

onderwijskundige opzet

#### Belang van leerwerktrajecten

Voor een beperkte groep leerlingen kunnen de leerwerktrajecten van groot belang zijn. Het leerwerktraject is immers een leervorm waarbij jongeren voor wie het schoolse leren heeft afgedaan, veel vaardigheden op sociaal en beroepsmatig vlak in de praktijk ‘levensecht’ leren toepassen. De leerlingen blijken in de leerwerktrajecten zelf in staat om verantwoordelijkheid te nemen. Ze zijn veel enthousiaster, omdat ze nu kunnen doen wat ze graag willen, namelijk werken in de praktijk van een beroep. Dit beïnvloedt in positieve zin hun motivatie voor het leren.

enthousiasme

Er is nu nog geen zicht op de resultaten die de lwt-leerlingen in het vervolgonderwijs van het roc behalen.

### 8.2.4 De zorg in het vmbo en de rol van het orthopedagogisch didactisch centrum

#### Inleiding

Als gevolg van de inwerkingtreding van de Wet Regeling leerwegen mavo en vbo, invoering leerwegondersteunend en praktijkonderwijs (Staatsblad 337 van 25 mei 1998) is het speciaal voortgezet onderwijs voor leerlingen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden (svo-lom) en voor moeilijk lerende kinderen (svo-mlk) voor de keuze komen te staan zich om te vormen tot leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) of tot een school/afdeling voor praktijkonderwijs. De inspectie is in enkele situaties nagegaan hoe de zorgexpertise van het voormalige svo-lom in de nieuwe wettelijke context tot zijn recht komt.

omvorming

Op grond van artikel 10 h, lid 1 WVO moeten scholen voor mavo en vbo (vmbo) een samenwerkingsverband vormen. De bevoegde gezagsorganen binnen een samenwerkingsverband kunnen gezamenlijk een of meer voorzieningen aanduiden als 'orthopedagogisch didactisch centrum' (opdc). Dit kunnen zij doen om hun gezamenlijke verantwoordelijkheid waar te maken ten aanzien van de zorg voor adequaat onderwijs aan leerlingen voor wie een orthopedagogische en orthodidactische benadering is geboden. Bij de vorming van een opdc ligt het voor de hand te denken aan de beschikbare expertise van de voormalige svo-lom-school.

Er zijn 92 samenwerkingsverbanden. Een kleine minderheid daarvan heeft een opdc dat door het bestuur van het samenwerkingsverband als afzonderlijke voorziening in stand wordt gehouden (bestuurd door een 'centrale dienst'). In de overige zijn de voormalige svo-lom-voorzieningen gefuseerd met een school voor voortgezet onderwijs. Binnen deze constructie behouden zij in sommige samenwerkingsverbanden een relatief zelfstandige positie als opdc. Zij vormen dan veelal een nevenvestiging die binnen het samenwerkingsverband verschillende functies kan vervullen: onderwijs bieden aan een specifieke groep leerlingen, expertise bieden aan de scholen in het samenwerkingsverband, het realiseren van een time-outvoorziening en het bieden van test- en toetservice. In het onderzoek van Derriks e.a. (2004) vermelden de coördinatoren van 21 samenwerkingsverbanden het functioneren van een opdc. In de overige samenwerkingsverbanden is het svo-lom door fusie geheel opgegaan in een reguliere school voor voortgezet onderwijs zonder de functie van opdc te vervullen.

#### Onderwijsvoorziening voor een specifieke groep leerlingen

'lwoo-plus'

In de samenwerkingsverbanden die een specifieke zorgvoorziening (opdc) hebben ingericht, is deze bestemd voor een bepaalde groep leerlingen met een lwoo-indicatie. Het betreft leerlingen die in staat worden geacht om regulier voortgezet onderwijs in een van de leerwegen van het vmbo te volgen, maar daar nog niet aan toe zijn door problemen op het gebied van leerontwikkeling en psychosociaal welzijn. Ze hebben een meervoudige problematiek en worden vaak 'lwoo-plus'-leerlingen genoemd. Het voornaamste motief om te komen tot een opdc met een onderwijsvoorziening, is de vrees dat de scholen binnen een samenwerkingsverband door het verdwijnen van het svo-lom onvoldoende zijn toegerust om voor alle leerlingen adequaat onderwijs te verzorgen. De toelating tot het opdc vindt plaats na een positieve beschikking van de permanente commissie leerlingenzorg (pcl). Wanneer voor deze leerlingen de lwoo-indicatie door de regionale verwijzingscommissie (rvc) ontbreekt, worden zij bekostigd uit het regionale zorgbudget. Aangezien het opdc geen zelfstandige school in de zin van de wet is, staan de leerlingen die extra zorg en begeleiding in het opdc ontvangen, als leerling ingeschreven op de school waarvan het opdc onderdeel uitmaakt of op een van de scholen binnen het samenwerkingsverband. De locatie waarin ze onderwijs volgen, komt voor als afzonderlijke ruimte binnen het gebouw van een school voor regulier onderwijs, maar kan ook een apart gebouw zijn, los van andere scholen.

kleine groepen

De leerlingen in het opdc krijgen onderwijs en begeleiding in kleine groepen (van ten hoogste vijftien tot zeventien leerlingen), waarbij de inzet van specialistische

kennis gewaarborgd wordt. Veelal zijn beschikbaar: een psycholoog/orthopedagoog, een maatschappelijk werkende, logopedisten en remedial teachers. In het algemeen lukt het de opdc's een kwalitatief voldoende onderwijsleerproces te realiseren. Dat wordt meestal gekenmerkt door duidelijk gestructureerde lessen, een ordelijk verlopende organisatie en heldere uitleg van de leerstof, wat leerlingen een kader geeft waarbinnen zij zich veilig en prettig voelen. Wel brengt deze aanpak het risico van eentonigheid met zich mee, zeker als het een over de hele dag volgehouden patroon vormt en leerlingen daardoor in een overwegend passief-volgende rol zitten. Gezien het vaak beperkte concentratievermogen van de leerlingen is er behoefte aan actieve leervormen en aan een didactisch rijke omgeving (hulpmiddelen die de stof tot leven kunnen brengen, zoals afbeeldingen, praktijkvoorbeelden, demonstraties, practica, toepassingen en simulaties). Ook vereisen de grote verschillen in problemen tussen leerlingen binnen een zelfde klas een grotere afstemming van het onderwijsleerproces op individuele kinderen dan nu veelal gebeurt.

Het doel van dit onderwijs is in de meeste gevallen de leerlingen zo snel mogelijk naar een reguliere vorm van voortgezet onderwijs te schakelen. De overstap vindt meestal na het tweede leerjaar plaats; de leerlingen stromen dan in het derde leerjaar van een van de leerwegen met lwoo van het vmbo in. Zo mogelijk krijgen leerlingen die uitstromen naar het vmbo, ambulante begeleiding vanuit het opdc; het wegvallen van een herkenbare bekostiging voor ambulante begeleiding die in het svo-lom als zodanig was aangemerkt, maakt het realiseren ervan minder vanzelfsprekend. Sommige opdc's richten voor de leerstof van de eerste twee leerjaren structureel een driejarige periode in; bij andere zijn er signalen dat het schakelen na twee jaar steeds minder succes heeft. De leerlingen hebben kennelijk meer tijd nodig om de leerstof te leren beheersen. Het structureel inrichten van een driejarige cursusduur voor de eerste twee leerjaren verdraagt zich niet met de wettelijke bepalingen omtrent de vierjarige cursusduur voor het vmbo (artikel 9 en 10a WVO).

schakelen

De opdc's signaleren dat de problematiek van de leerlingen is toegenomen, met name door de toename van de sociaal-emotionele problemen van kinderen en door de instroom van leerlingen met karakteristieken die voor het rec cluster 4 (een vso-zmok-indicatie) in aanmerking komen. Binnen de samenwerkingsverbanden wordt gesignaleerd dat leerlingen die voorheen tot het vso-zmok werden toegelaten, nu naar het reguliere onderwijs worden verwezen. Als reden daarvoor noemt men vooral het vaststellen van centrale criteria voor indicatiestelling voor het vso-zmok. Voorheen konden deze scholen hun eigen toelatingscriteria vaststellen. Desondanks is het vso-zmok sterk gegroeid (zie tabel 8.1 e). De toename van zorgleerlingen binnen het reguliere voortgezet onderwijs leidt ertoe dat de scholen voor vmbo een verdichting van de problematiek in hun systeem van zorg en begeleiding ervaren. Ook Derriks e.a. (2004) signaleren enkele groepen leerlingen voor wie het lastig blijkt een goed aanbod te vinden binnen de samenwerkingsverbanden: uitvallers met problemen op meer fronten tegelijk, leerlingen met ernstige gedragsproblemen of ernstige sociaal-emotionele problemen en leerlingen op de grens met het vso-zmok (die voorheen wel in het zmok werden opgevangen). Aangezien deze knelpunten in veel samenwerkingsverbanden voorkomen, vergt de oplossing hiervan een

toename sociaal-emotionele problemen

ondersteuning vanuit het landelijk beleid. Overigens komt uit het onderzoek van Derriks e.a. naar voren dat scholen bij gebrek aan specifieke zorgvoorzieningen zich zo hebben ontwikkeld dat ze zelf in staat zijn verdergaande zorg aan leerlingen te bieden. Daarbij is niet duidelijk in hoeverre deze zorg voldoende adequaat is.

### Expertisecentrum

De opdc's vervullen binnen de samenwerkingsverbanden de functie van expertisecentrum zorg en begeleiding. De reguliere scholen voor voortgezet onderwijs kunnen op basis van trekkingsrechten (of door extra betaling) gebruikmaken van hun diensten. De expertise van de opdc's richt zich onder meer op:

- het verbeteren van de intake van leerlingen in het regulier voortgezet onderwijs;
- het begeleiden van individuele leerlingen of van groepen leerlingen;
- het coördineren van leerlingenzorg;
- het verbeteren van de leerlingenzorg;
- het coachen van docenten;
- specifieke trainingen, zoals faalangstreductie;
- het verzorgen van presentaties (intake, leerlingenzorg, handelingsplannen, etc.).

### effectmeting

De ervaringen als expertisecentrum worden in het algemeen niet in kaart gebracht of geëvalueerd. Uit gesprekken met betrokkenen constateert de inspectie dat dit aspect van het functioneren van de opdc's in de samenwerkingsverbanden zeer verschillend wordt uitgevoerd en ook verschillend wordt gewaardeerd. Dit heeft te maken met de ontwikkelingen die de zorgcapaciteit op de scholen doormaakt. De opdc's moeten hun ondersteuning aanpassen aan niveaus die per school en vaak per leraar verschillen. Door de vraag naar effectmeting op dit gebied te stellen wil de inspectie in de toekomst meer zicht krijgen op de toegevoegde waarde van de functie van opdc's als expertisecentrum.

### ernstige gedragsproblemen

### Time-outvoorziening

Voor leerlingen die in min of meer acute situaties niet meer te handhaven zijn in het reguliere onderwijs verzorgen veel opdc's een time-outvoorziening. De doelgroep: jongeren van twaalf tot en met zeventien jaar in het voortgezet onderwijs met ernstige gedragsproblemen en met delinquent gedrag. De verblijfsduur van de leerlingen in de opvangvoorziening varieert sterk; meestal wordt een maximale duur van acht weken nagestreefd. In werkelijkheid blijkt de verblijfsduur veel langer te zijn. In de 42 time-outvoorzieningen die in ons land voor zover bekend functioneren, is de gemiddelde verblijfsduur per leerling 18 weken (LCOJ, 2004).

Het is de bedoeling dat leerlingen in deze voorzieningen een heroriëntatie- en begeleidingsprogramma doorlopen op basis van een individueel handelingsplan, en dat het onderwijsleerproces zoveel mogelijk wordt voortgezet in afstemming met de verwijzende school. De leerling gaat in principe terug naar de school van herkomst; tijdens de plaatsing in de opvangvoorziening blijft hij ingeschreven op de school van herkomst. Er vindt echter ook regelmatig doorverwijzing plaats naar een andere school voor voortgezet onderwijs, een cluster-3- of 4-school van een rec of naar een roc. Een nadere waardering van de zorg en begeleiding in de time-outvoorzieningen staat in paragraaf 3.3.4.

### Test- en toetsservice

Opdc's verzorgen meestal voor het gehele samenwerkingsverband onderzoeken voor leerlingen voor wie het onderzoek verder moet gaan dan de standaardtoetsen. Het betreft persoonlijkheidsonderzoek, didactisch onderzoek, intelligentieonderzoek en onderzoek naar leerproblematiek. De scholen in de samenwerkingsverbanden beschouwen deze functie van het opdc als onmisbaar; vooralsnog beschikken zij zelf niet over de vereiste deskundigheid voor het afnemen van deze specifieke testen of toetsen.

### Beschouwing

De invoering van het vmbo heeft geleid tot een sterke heroriëntatie op zorg en begeleiding, zowel intern binnen de scholen als bovenschools binnen de samenwerkingsverbanden. De zorgplannen van de samenwerkingsverbanden onderscheiden verschillende niveaus waarop scholen zorg en begeleiding kunnen geven. Dit gaat van zorg in de klas door de leraren (niveau 1), via zorg door begeleiders op school (niveau 2) tot meer specialistische hulp van het opdc (niveau 3) of externe instanties (niveau 4). Dit onderscheid in zorgniveaus en verantwoordelijke actoren maakt een verdere professionalisering van de zorg en begeleiding mogelijk. Met het 'Plan van aanpak Veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen' heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor interne leerlingbegeleiding in het onderwijs (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004a)

heroriëntatie op zorg en begeleiding

De inspectie constateert dat de meeste scholen in hun schoolplannen verbeterdoelen formuleren voor de zorg en begeleiding. Het betreft dan vaak het vergroten van de deskundigheid van zorgfunctionarissen (mentoren, leerlingbegeleiders, remedial teaching). Daarnaast staat het versterken van het didactisch handelen van leraren op de agenda; dit betreft het kunnen toepassen van een breed didactisch handelingsrepertoire, waardoor meer leerlingen aangesproken worden op hun leerstijl. Dit laatste vindt de inspectie van groot belang. Zij constateert dat het signaleren, analyseren en diagnosticeren van leer- en gedragsproblemen op de scholen redelijk goed gaat, maar dat de vertaalslag naar een plan van aanpak waarmee de leraren kunnen werken, moeilijk is. Juist als het aankomt op het adequaat helpen of begeleiden van leerlingen in de klas is er vaak sprake van een zekere 'handelingsverlegenheid': leraren weten niet goed hoe zij de analyses en adviezen van deskundigen moeten omzetten in een doeltreffend handelingsrepertoire.

deskundigheid

Om adequate zorg en begeleiding te realiseren, willen veel scholen betere voorwaarden creëren door middel van de inrichting van kernteams (zie 8.2.2). De inspectie beoordeelt deze ontwikkelingen positief. Door de toenemende groep leerlingen die extra zorg nodig heeft (zie paragraaf 8.1), moeten samenwerkingsverbanden hun zorgcapaciteit vergroten. Als zij over een opdc beschikken, blijken veel van deze opdc's tot nu toe te vanzelfsprekend voor het structureel verlengen van de leerweg te kiezen: voor de tweejarige onderbouw richten zij een driejarig traject in. Dit is in strijd met de wettelijke bepalingen omtrent de cursusduur. Door de voorziene herinrichting van de onderbouw krijgen scholen de kans om substantiele wijzigingen in het programma in te voeren. Daardoor wordt het wellicht beter mogelijk de schakeling naar de 'reguliere' bovenbouw van het vmbo binnen een periode van twee jaar te realiseren.

#### voorwaarden

Het vergroten van de zorgcapaciteit kunnen scholen niet alleen. Daarvoor zijn op de eerste plaats passende voorwaarden noodzakelijk: een financieel gezonde grondslag, een goede afstemming van taken en verantwoordelijkheden binnen het samenwerkingsverband en een adequate samenwerking met externe instanties zoals maatschappelijk werk, jeugdzorg, justitie, gezondheidszorg, gemeente.

#### afstemming

Met de afstemming van taken en verantwoordelijkheden binnen het samenwerkingsverband is een begin gemaakt bij het opstellen en uitwerken van de regionale zorgplannen. In de meeste samenwerkingsverbanden zijn afspraken gemaakt over de onderwijskundige rapporten van het basisonderwijs en de afstemming van toelatingscriteria voor het vmbo, over de ontwikkeling van handelingsplannen en de manier van werken daarmee, over de opzet van een leerlingvolgsysteem, over de positie en werkwijze van het opdc en over de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke scholen voor het realiseren van zorg en begeleiding. De verdere ontwikkeling van de zorgcapaciteit kost tijd. De inspectie zal dit proces, dat zich voor een deel tussen de scholen afspeelt, met aandacht volgen en in het bijzonder nagaan in hoeverre scholen hun zelf geformuleerde doelen op dit punt realiseren.

#### toezichtsketen

De afstemming tussen de zorg binnen de school (of het samenwerkingsverband) en de externe instanties staat de afgelopen jaren sterk in de belangstelling. De meeste scholen beschikken inmiddels over zorgteams, waarvan naast schoolfunctionarissen ook externe deskundigen van jeugdzorg, maatschappelijk werk, leerplicht en justitie deel uitmaken. Toch voorkomt de betrokkenheid van deze externe deskundigen niet dat er soms veel te lange wachttijden ontstaan in het circuit van de buitenschoolse hulp. Dit maakt dat noodzakelijke hulp vaak te laat komt, wat leraren en begeleiders op de scholen frustrereert. Het is intussen duidelijk dat voor kinderen en jongeren met ernstige problemen een 'ketenbenadering' noodzakelijk is. De risicofactoren zijn meermalen in kaart gebracht (Rijken en Harms, 2002). De overheid heeft 'operatie JONG' gestart. De inspectie van het onderwijs werkt samen met de inspecties van de jeugdhulpverlening, gezondheidszorg en openbare orde en veiligheid in het project 'Integraal Toezicht Jeugdzaken' waarin het gebrek aan afstemming in de toezichtketen aan het licht moeten komen. Het wachten is op een brede aanpak van de zorg en begeleiding, in onderlinge afstemming en vooral langdurig en consequent uitgevoerd.

### 8.2.5 Aansluitingsprojecten tussen het havo/vwo en het hoger onderwijs

#### Inleiding

De invoering van de tweede fase havo/vwo heeft de aandacht voor het verbeteren van de aansluiting tussen havo/vwo en het hoger onderwijs versterkt. Een van de voornaamste doelen van de tweede fase is immers deze aansluiting te verbeteren. Daartoe zijn de afgelopen jaren vanuit de instellingen voor hoger onderwijs vele activiteiten ondernomen. Meestal gaat het dan om verbeterde oriëntatiemogelijkheden op vervolgstudies, aansluitmodules, vormen van 'proefstuderen' of begeleiding bij het werken aan profielwerkstukken. Ook zijn de instellingen voor hoger onderwijs samenwerkingsrelaties aangegaan met scholen voor havo/vwo.

Het belang van een goede aansluiting is voor het hoger onderwijs duidelijk: een goede studiekeuze en –start worden hierdoor bevorderd en vertraging of uitval teruggebracht. Maar het belang ligt veel breder: het gaat ook om de kansen van individuele leerlingen en studenten en om maatschappelijke belangen.

In het onderwijsverslag van vorig jaar heeft de inspectie aandacht geschonken aan de aansluitingsactiviteiten die hbo-instellingen en universiteiten ontplooiën (Inspectie van het Onderwijs, 2004f). Nu wil zij het accent leggen op de aansluitingsactiviteiten in de havo/vwo-scholen. Daarom heeft de inspectie door middel van een vragenlijst bij een 60-tal scholen voor havo en vwo die deelnemen aan een ‘aansluitingsproject voortgezet onderwijs – hoger onderwijs’, gevraagd welke ervaringen zij hiermee hebben opgedaan. Het gaat hier om aansluitingsprojecten die formeel zijn vastgelegd en reeds enkele jaren bestaan. De bevindingen uit dit onderzoek zijn besproken in een panel dat bestond uit vertegenwoordigers van scholen die deelnemen aan een aansluitingsproject. Hieronder volgen de resultaten van het onderzoek gevolgd door een beschouwing waarin reacties van het panel en overwegingen van de inspectie zijn verwerkt.

### Doel van de aansluitingsprojecten

De meest genoemde doelstellingen van de aansluitingsprojecten zijn: het verbeteren van het studiekeuzeproces van de leerlingen, het bewerkstelligen van een groter studiesucces in (het eerste jaar van) het hoger onderwijs en het op elkaar afstemmen van didactische werkwijzen. In mindere mate gelden het bewerkstelligen van een grotere doorstroming van leerlingen en het opheffen van programmatische knelpunten als doelstelling. Binnen betrekkelijk weinig projecten bestaat als gevolg van effectmeting of evaluatie een zicht op de mate waarin de doelstellingen worden bereikt: ongeveer de helft meet de effecten en ruim een derde beschikt over (tussen)evaluaties van het project. In een toelichting geven de scholen aan dat effectmeting moeilijk is of nauwelijks meerwaarde oplevert. Zo kan bijvoorbeeld de mate waarin het studiesucces van oud-leerlingen groter of kleiner wordt, niet rechtstreeks in verband worden gebracht met activiteiten van het aansluitingsproject.

studiesucces

### Conditie

Alle havo/vwo-scholen hebben eigen middelen beschikbaar gesteld voor het project; daarbij gaat het om de inzet van personeel en onkostenvergoedingen. De verantwoordelijkheid voor het nakomen van de verplichtingen die uit het aansluitingsproject voortvloeien, ligt binnen de afzonderlijke scholen niet steeds bij dezelfde functionaris. Het vaakst worden als verantwoordelijke genoemd de decaan (37 procent) en de voorzitter of een lid van de centrale directie (35 procent). In vier op de tien scholen zijn leraren door formele taakstelling betrokken bij het aansluitingsproject; het betreft dan veelal één leraar die voor een bepaald vak de afstemming moet analyseren. De rol van leraren in de projecten is heel beperkt. Ook oud-leerlingen spelen slechts op een minderheid van de scholen (37 procent) een rol in het project; als het gebeurt, gaat het meestal om het geven van voorlichting aan leerlingen.

verantwoordelijkheid bij  
functionaris



### Activiteiten

Alle scholen in de aansluitingsprojecten hebben zich door een overeenkomst verplicht tot het uitvoeren van bepaalde activiteiten. De meest voorkomende zijn:

- het verbeteren van de oriëntatie op de studie;
- het overleg over de analyse van knelpunten in de aansluiting;
- het leren toepassen van voor het hoger onderwijs noodzakelijke studievaardigheden;
- (vooral in het havo) het overleg over het afstemmen van programma's.

Een op de vijf scholen kent ook het uitwisselen van docenten (of het mogelijk maken van gastdocentschappen) als activiteit voor het verbeteren van de aansluiting. Het gaat dan vrijwel uitsluitend om een gastdocent uit het hoger onderwijs; het omgekeerde, een leraar uit het havo/vwo die als gastdocent in het hoger onderwijs optreedt, komt nauwelijks voor.

### Resultaten

#### observaties en indrukken

De resultaten die de scholen noemen, zijn niet steeds gebaseerd op evaluaties en effectmetingen; deze komen immers maar op ongeveer de helft van de scholen voor (zie hierboven). Daarom hebben de scholen vaak geen scherp zicht op de resultaten van het aansluitingsproject. Wel kunnen zij hun observaties en indrukken weergeven.

Op de meeste scholen (bijna negentig procent) zijn leerlingen als gevolg van de deelname aan het aansluitingsproject meer gaan deelnemen aan oriëntatiemogelijkheden binnen het hoger onderwijs, zoals proefstuderen, het werken in het hoger onderwijs aan een profielwerkstuk en het gebruikmaken van loopbaanoriëntatie en –begeleiding (lob). Slechts een op de tien scholen constateert dat de doorstroom van leerlingen is veranderd; het gaat dan vooral om een vergroting van de doorstroom naar de instelling voor hoger onderwijs die bij het aansluitingsproject is betrokken. Op de andere scholen is dit niet het geval of weet men het niet.

Een meerderheid van de scholen (ongeveer zestig procent) oordeelt positief over de resultaten die zijn bereikt met de uitwisseling van kennis over methodiek en didactiek en over het verbeteren van de inhoudelijke voorbereiding van leerlingen op een studie in het hoger onderwijs. De andere scholen oordelen hierover neutraal of geven aan dat zij dit niet weten.

De scholen waar een of meer docenten uit het hoger onderwijs als gastdocent zijn opgetreden, tonen zich hierover in meerderheid positief. Een op de vier heeft geen zicht op het resultaat daarvan. De scholen die aangeven te beschikken over effectmetingen of evaluaties, tonen zich in het algemeen positiever over de bereikte resultaten dan de andere scholen.

#### afstemming nog beperkt

Het komt weinig voor dat vaksecties als gevolg van het aansluitingsproject accentwijzigingen hebben aangebracht in hun examenprogramma's. Bijna een op de zeven scholen meldt zo'n resultaat. Als voorbeelden worden genoemd: extra aandacht binnen economie voor relevante onderwerpen in het hoger onderwijs, het beter afstemmen van praktische vaardigheden bij scheikunde op het eerste jaar hbo, meer theorie bij CKV2,3, het verplaatsen van de uitvoering van onderzoekopdrachten voor natuurkunde en biologie naar de instelling voor hbo.



lets meer scholen (een op de vijf) melden dat sommige vaksecties als gevolg van het aansluitingsproject hun vakdidactische werkwijze hebben veranderd en afgestemd op het hoger onderwijs. Daarbij worden genoemd: het hoorcollege als werkvorm bij diverse vakken, probleemgestuurd onderwijs bij ANW, meer praktische vaardigheden (scheikunde op havo), meer aandacht voor spelling en rapporten (Nederlands), meer aandacht voor systematische probleemaanpak (economie en M&O).

Bij de vraag naar accentwijzigingen in de programma's ter verbetering van de aansluiting signaleren de scholen overigens het probleem van de veelvormigheid van het hoger onderwijs waardoor het niet helder is voor leraren welke eisen 'het' hoger onderwijs op hun vakgebied stelt. De aandacht van leraren gaat veeleer uit naar het toepassen van studievaardigheden door leerlingen. In dit opzicht blijken zij kennelijk succesvol; vwo'ers nieuwe stijl vinden de aansluiting vwo-universiteit beter dan vwo'ers oude stijl op het gebied van de studievaardigheden, zoals zelfstandig studietaken aanpakken, kunnen plannen, communicatieve vaardigheden, ict-vaardigheden en basale onderzoeksvaardigheden (Warps, 2003). Soortgelijke bevindingen worden er in het hbo gedaan (zie bijvoorbeeld IOWO, 2003).

## Beschouwing

### Betrokkenheid leraren in het voortgezet onderwijs

Deelname aan een aansluitingsproject garandeert nog geen brede betrokkenheid van leraren bij het verbeteren van de aansluiting. Opvallend is dat weinig scholen concrete resultaten op inhoudelijk of vakdidactisch terrein weten te noemen. Het meest wordt de verbetering van de oriëntatiemogelijkheden voor leerlingen genoemd, maar deze is sterk geïnitieerd door het hoger onderwijs en wordt veelal digitaal aangeboden aan alle scholen in Nederland. De extra dimensie die van een aansluitingsproject valt te verwachten, afstemming op het gebied van inhoud en werkwijze, wordt slechts mondjesmaat gerealiseerd. Wellicht heeft dit van doen met de beperkte mate waarin leraren bij de projecten betrokken zijn. Een belangrijke oorzaak daarvan is het ontbreken van voldoende voorwaarden, zoals middelen en tijd. Daardoor lukt het niet om leraren zodanig te faciliteren dat zij op brede schaal actief betrokken raken bij de aansluitingsactiviteiten en zo nodig op schoolniveau aanpassingen kunnen realiseren in hun vakdidactische werkwijze en in inhoudelijke accenten binnen de examenprogramma's. Daarbij komt dat de diversiteit van programma's en didactische werkwijzen binnen het hoger onderwijs binnen één vakgebied heel groot is. Dit maakt het buitengewoon lastig voor leraren om didactische of programmatische accentwijzigingen aan te brengen in hun vak die gericht zijn op specifieke inhoudelijke eisen van het hoger onderwijs. Het getuigt van realiteitszin dit te erkennen en bij de centrale ontwikkeling van examenprogramma's hiermee rekening te houden. In dit proces kunnen ook de beide profielcommissies voor de natuur- en de maatschappijprofielen een belangrijke rol spelen. De inspectie constateert dat de voorgenomen aanpassingen in de examenprogramma's (en de vormgeving op korte tot middellange termijn van nieuwe programma's voor aardrijkskunde, geschiedenis, maatschappijleer, scheikunde en economie) kansen bieden om in de programma's zelf inhoudelijke knelpunten weg te werken voor zover deze in de overgang van havo/vwo naar hoger onderwijs zijn gebleken. De

middelen en tijd ontbreken

reacties van studenten wijzen dan vooral in de richting van vakken als wiskunde, economie en Engels (Warps, 2003).

### Werkrelaties

regio en internet

Een belangrijk aspect in de aansluiting vormt het aangaan van relaties tussen havo/vwo-scholen en instellingen voor hoger onderwijs. Individuele betrokkenen in de aansluitingsprojecten tonen zich tevreden over de mogelijkheden die het project hun biedt: zij beschikken daardoor over werkrelaties met collega's in andere scholen, met coördinatoren en docenten in het hoger onderwijs als gevolg waarvan zij snel en vaak doeltreffend contact kunnen leggen en vragen beantwoord zien. Met name tussen hbo-instellingen en scholen bestaan er veel nauwe contacten. De regionale nabijheid speelt in dit opzicht een belangrijke voorwaardelijke rol.

Uit contacten met de scholen die bij de formele aansluitingsprojecten betrokken zijn, blijkt dat zij de rol van deze projecten gering achten in het hele veld van de aansluiting. Er vinden vooral veel niet geformaliseerde activiteiten plaats: gezamenlijke studiemiddagen voor docenten voortgezet onderwijs en hoger onderwijs, wederzijdse werkbezoeken, vaknetwerken waarin docenten uit het voortgezet onderwijs en het hoger onderwijs het programma van hun vak in longitudinaal perspectief aanscherpen (vooral voor de exacte vakken). De inspectie neemt op dit terrein diverse goede voorbeelden waar; uit tussentijdse evaluaties blijkt hoezeer leraren en schoolleiders deze activiteiten van het hoger onderwijs waarderen (zie bijvoorbeeld Warps, 2004). De ervaringen die docenten hierbij opdoen en de onderlinge werkrelaties die hieruit ontstaan, hebben rechtstreeks invloed op het onderwijsleerproces en dus ook op de verbetering van de aansluiting voor leerlingen en studenten. Concreet meetbaar zijn deze zaken echter niet; indirect kunnen er resultaten blijken uit de tevredenheid van leerlingen en studenten over programma's, keuzebegeleiding en wijze van voorbereiding op werkwijzen.

Daarnaast biedt de digitalisering steeds meer mogelijkheden om relaties te onderhouden. De instellingen voor hoger onderwijs hebben de afgelopen jaren veel geïnvesteerd in websites voor aansluitingsprogramma's. De digitale netwerken openen voor leraren en leerlingen vele poorten die toegang bieden tot ruime opslagplaatsen van relevante informatie. De inspectie constateert echter tijdens haar schoolbezoeken dat de digitale 'aansluitingsmogelijkheden' door leraren nog niet of onvoldoende worden benut. Juist via deze weg kan de aansluiting worden verbeterd. Het laten vallen van de verplichting om in de examenprogramma per vak een oriëntatie op studie en beroep (osb) op te nemen (verlichtingsmaatregelen, januari 1999) zal ertoe bijgedragen hebben dat leraren minder alert zijn op dit punt. Maar ook schoolleiders maken onvoldoende gebruik van de mogelijkheden die de elektronische bronnen bieden. Zo wordt de website van het IOWO ([www.aansluitingvoho.nl](http://www.aansluitingvoho.nl)) die per school informatie biedt over de resultaten en reacties van oud-leerlingen in het wetenschappelijk onderwijs, slechts door een enkele school geraadpleegd.

### Kwaliteitszorg

aansluiting onderdeel  
van kwaliteitszorg

Een formeel vastgelegd aansluitingsproject vormt een van de werkrelaties die voortgezet en hoger onderwijs kennen. Deze projecten blijken vooral aan individuele betrokkenen de mogelijkheid te bieden om nuttige contacten te leggen. Het

is moeilijk om concrete resultaten daarvan in kaart te brengen. De verantwoording van de in dit verband bestede middelen moet dan ook vooral gemeten worden naar procesfactoren, zoals het nakomen van afspraken en het nagaan van de mate van tevredenheid bij de betrokkenen. Behalve deze projecten zijn er diverse informele contacten tussen decanen en leraren uit het voortgezet onderwijs met docenten in het hoger onderwijs. Vaak gaat het dan om onderlinge informatie-uitwisseling op vakgebied. Deze contacten zijn gemakkelijker realiseerbaar, wanneer instellingen voor hoger onderwijs zich in de nabijheid van scholen voor voortgezet onderwijs bevinden.

De inspectie constateert dat er vele mogelijkheden zijn voor leraren om het perspectief voor hun vak in het hoger onderwijs te betrekken in hun onderwijs, en dat decanen en schoolleiders mogelijkheden hebben de studievoortgang van hun oud-leerlingen in beeld te brengen. Toch gebeurt dit betrekkelijk weinig. Scholen lijken in dit opzicht een prikkel nodig te hebben. Daarom verdient het aanbeveling dat schoolleidingen maatregelen op het gebied van de aansluiting op het hoger onderwijs opnemen als aandachtspunt in het systeem van kwaliteitsborging op hun school. In het hoger onderwijs maakt de aansluiting al deel uit van het kwaliteitszorgsysteem; in de kaders van de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie staat dat de instellingen verplicht zijn rekening te houden met de instroomkenmerken van hun studenten. Voortgezet en hoger onderwijs zouden in onderling overleg een aantal aandachtspunten kunnen vastleggen die zij als 'prestatie-indicatoren' gaan hanteren voor het bewaken van een goede aansluiting. Voorbeelden daarvan zijn: de mate waarin leerlingen/studenten tevreden zijn over voorbereiding op en start van de studie in het hoger onderwijs, studieprestaties in het eerste jaar en de veranderingen van studie dan wel de ongediplomeerde uitstroom. Hiertoe kunnen ook de contacten gerekend worden die er nu op verschillende niveaus tussen havo/vwo-scholen en instellingen voor hoger onderwijs plaatsvinden.

## 8.3 De kwaliteit van het voortgezet onderwijs

### 8.3.1 Inleiding

Vanaf 2003 werkt de inspectie met het toezichtkader dat op basis van de Wet op het onderwijstoezicht (WOT) is opgesteld. Uitgangspunt daarvoor vormden de acht kwaliteitsaspecten die in de WOT staan vermeld. Tijdens de periodieke kwaliteitsonderzoeken (pko) beoordeelt de inspectie de kwaliteit van de scholen op deze aspecten. Daarmee beoogt de inspectie een instrument te bieden waarmee het maatschappelijk vertrouwen in het onderwijs kan worden gewaarborgd.

periodieke  
kwaliteitsonderzoeken

In de periode maart 2003 tot en met juni 2004 bezocht de inspectie 334 scholen voor een pko. De resultaten staan in tabel 8.3.1a. Op de scholen die een onvoldoende oordeel voor een of meer kwaliteitsaspecten krijgen, gaat de inspectie na wat daarvan de oorzaken zijn en overlegt zij met de schoolleiding over de mogelijkheden tot verbetering. Vergeleken met het instrumentarium voor het reguliere schooltoezicht dat de inspectie tot 2003 hanteerde, is het toezichtkader onder vigeur van de WOT

ander toezichtkader

gewijzigd. Deze andere opzet maakt een rechtstreekse vergelijking met de oordelen uit voorafgaande jaren niet mogelijk.

Tabel 8.3.1a laat een positief beeld van het voortgezet onderwijs zien. Dit verdient een nadere toelichting. De oordelen die de inspectie voor de verschillende kwaliteitsaspecten geeft, zijn gebaseerd op de normering uit het toezichtkader van het periodiek kwaliteitsonderzoek. De criteria voor deze normering bakenen een basaal niveau voor goed onderwijs af. Een voldoende oordeel waarborgt derhalve de kwaliteit van het onderwijs in algemene zin. Dit betekent bijvoorbeeld niet dat een school die op het gebied van zorg en begeleiding voldoende wordt beoordeeld, in bepaalde specifieke situaties altijd voldoende hulp aan een leerling kan bieden. In de toelichting die hieronder per kwaliteitsaspect volgt, staat steeds aangegeven welke bevindingen ten grondslag liggen aan het oordeel. Tevens beschrijft de inspectie hierbij op welke aandachtspunten er beslist verbeteringen nodig zijn.

**Tabel 8.3.1a** Percentage scholen dat voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsaspecten van de WOT

Kwaliteitsaspecten	2003/2004
1. Kwaliteitszorg	63
2. Toetsing	91
3. Leerstofaanbod	93
4. Tijd	70
5. Onderwijsleerproces	91
6. Schoolklimaat	98
7. Zorg en begeleiding	95
8. Opbrengsten (integraal berekend)	85

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

### 8.3.2 De kwaliteit van het vmbo, havo en vwo

#### Kwaliteitszorg

veel verbeteractiviteiten,  
maar nog weinig cyclisch

De inspectie constateert dat de ontwikkeling van kwaliteitszorg op de scholen positief verloopt. Op ruim 60 procent van de scholen heeft de kwaliteitszorg voldoende niveau. Het oordeel van de inspectie is vooral gebaseerd op de constatering dat de scholen duidelijk gericht aan de verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs werken. Het aandeel scholen dat gerichte verbeteractiviteiten onderneemt, is vergeleken met het voorafgaande jaar aanzienlijk toegenomen.

De wijze waarop de scholen de effecten van hun verbeteractiviteiten bepalen en waarderen, schiet echter op ongeveer twee derde nog tekort. Ook de groep scholen die hun kwaliteitszorg in een 'cyclische' systematiek hebben ingericht, is nog klein. Het gaat om bijna twee van de tien scholen.

Ten slotte beschikken de meeste scholen nog niet of in onvoldoende mate over instrumenten waarmee zij de kwaliteit van het primaire proces kunnen verant-

woorden, met name de kwaliteit van het pedagogisch-didactisch handelen van de leraren, de kwaliteit van de zorg en begeleiding en die van de toetsing. Mede daardoor is het voor de inspectie nog niet mogelijk op grote schaal vormen van 'proportioneel' toezicht uit te voeren, dat wil zeggen de oordelen te baseren op evaluaties en verantwoordingen van de scholen zelf.

### Toetsing

Op negen van de tien scholen heeft de inspectie de kwaliteit van de toetsing voldoende gewaardeerd. Dit oordeel is gebaseerd op schriftelijke verklaringen van de directie, op gesprekken met leraren en leerlingen en op het ontbreken van contra-indicaties. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval wanneer de school goede resultaten voor de centrale examens behaalt.

De inspectie heeft geen inhoudelijk onderzoek uitgevoerd op de verschillende toetsen en programma's van toetsing en afsluiting. In het verleden heeft specifiek onderzoek uitgewezen dat er grote kwaliteitsverschillen tussen scholen bestaan als het gaat om de toetsing in het kader van het schoolexamen (Inspectie van het Onderwijs 1995; 1996; 1997; 1998). Er zijn geen aanwijzingen dat deze situatie sedertdien is veranderd. Bij het ontwikkelen en beoordelen van toetsen is het individueel opereren van leraren nog diepgeworteld. Ook de schoolleiders erkennen dat bij de schoolexamens maar zelden sprake is van systematische kwaliteitszorg. Om deze situatie te verbeteren is in opdracht van OCW een 'scan kwaliteitszorg schoolexamens' ontwikkeld (Van den Brink e.a., 2004).

### Leerstofaanbod

De inspectie beoordeelt het leerstofaanbod van een school als voldoende wanneer de school een leerstofaanbod realiseert dat voldoende voorbereidt op het vervolgonderwijs en dat voldoende is afgestemd op de onderwijsbehoeften van de onderscheiden groepen leerlingen (naar schoolsoort en leerweg). Verreweg de meeste scholen kennen een dergelijk leerstofaanbod.

In het realiseren van een aanbod dat past bij de onderwijsbehoeften van individuele leerlingen slagen echter nog slechts weinig scholen. Zo maken lang niet alle scholen gebruik van de wettelijke mogelijkheden tot vrijstelling of tot alternatieven voor individuele leerlingen in de eerste drie leerjaren (artikel 11 e, lid 1 WVO). Hetzelfde geldt voor de mogelijkheid die het bevoegd gezag heeft om het leerstofaanbod aan hun leerlingenpopulatie aan te passen door keuzes uit de kerndoelen te maken (artikel 11 g, lid 1 WVO). Scholen blijken vaak niet goed op de hoogte van deze wettelijke mogelijkheden of vinden de procedures om hieraan te voldoen te omslachtig. Ongeveer 30 procent van de scholen kan het aanbod voor de brede persoonlijke ontwikkeling van leerlingen (het verwerven van kennis, inzicht, vaardigheden en houdingen) onvoldoende waarborgen. Op eveneens dertig procent sluit het leerstofaanbod van de verschillende leerjaren onvoldoende op elkaar aan, met name tussen onder- en bovenbouw. Op ongeveer twee derde van de scholen is de inhoudelijke samenhang tussen vakken onvoldoende.

onderwijsbehoeften  
individuele leerlingen

Iets minder dan de helft van de scholen kent een of andere vorm van taalbeleid op schoolniveau ter stimulering van de taalontwikkeling van (taalzwakke) leerlingen.

taalvaardigheid

Dit aantal stelt teleur gezien de grote verschillen in (schoolse) taalvaardigheid van leerlingen. Uit een onderzoek naar tekstbegrip en woordkennis bij brugklasleerlingen, en naar hun taalproblemen en -behoeften (Hacquebord e.a., 2004) blijkt dat op elk schooltype ongeveer twintig procent van de brugklasleerlingen onvoldoende in staat is de teksten die op school worden aangeboden (op een voor dat schooltype representatief niveau), met begrip te lezen; ongeveer veertien procent kampt met onvoldoende woordkennis. De perceptie van leraren over de begrijpelijkheid van hun eigen taalgebruik in de klas wijkt af van wat leerlingen ervaren: een kwart van hen vindt dat leraren in de klas niet altijd begrijpelijke taal gebruiken, terwijl 96 procent van de leraren van mening is dit wel te doen.

#### lesuitval

##### Tijd

Uit het schooltoezicht bleek dat ongeveer 30 procent van de scholen de leerlingen onvoldoende tijd biedt om zich het leerstofaanbod eigen te maken. Dit komt vooral omdat deze scholen de wettelijke vereisten over onderwijstijd niet naleven (zie ook paragraaf 8.4), of omdat de geplande onderwijstijd niet wordt gerealiseerd. Op elke school treedt er in de loop van het jaar verlies aan onderwijstijd op. In het jaarprogramma roosteren de scholen voor organisatorische zaken onderwijsvrije dagen voor leerlingen in; het gaat hier feitelijk om lesuitval. Door de behoefte aan onderling overleg en aan teamscholing is deze lesuitval structureel. De wettelijke bepalingen bieden echter formeel geen ruimte voor onderwijsvrije dagen.

#### tussenuren

Naast deze structurele lesuitval kennen alle scholen incidentele lesuitval als gevolg van afwezigheid van leraren door bijvoorbeeld ziekte of individuele scholing. Deze incidentele lesuitval resulteert voor leerlingen veelal in 'tussenuren'; de meeste scholen voorzien in een toezicht- of vervangingsrooster voor leerlingen van de eerste twee of drie leerjaren die zo'n tussenuur hebben. Toch tonen leerlingen zich in de gesprekken die de inspectie tijdens het schoolbezoek met hen voert, vaak ontevreden over de incidentele lesuitval: het gebeurt vaak en er ontbreekt meestal vervangend onderwijs. Uit de 'Onderwijsmeter 2004' blijkt dat ongeveer driekwart van de ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs zegt dat hun kind meermalen per maand met lesuitval te maken heeft, en dat de helft van de ouders zegt dat lesuitval ten minste één keer per week aan de orde is (Van Oord en Schieven, 2004).

#### leer- en hulpmiddelen

##### Onderwijsleerproces

De inspectie baseert haar oordeel over het onderwijsleerproces op de mate waarin de lessen die zij bijwoont, gestructureerd en doelmatig zijn, leraren voldoende ondersteuning en uitdaging aan de klas bieden en de vorderingen in de ontwikkeling van hun leerlingen volgen. Op grond van deze observaties beoordeelt zij het onderwijsleerproces op negen van de tien scholen als voldoende. Dit geldt ook voor de leeromgeving. Op ruim negentig procent van de scholen is de leeromgeving voldoende functioneel en uitdagend voor de leerlingen. Dit oordeel is vooral gebaseerd op de goede kwaliteit van de leer- en hulpmiddelen in het onderwijs, zoals de vaak prachtig uitgevoerde onderwijsmethoden. Daarentegen valt de onderwijskundige inrichting van de lokalen, vooral de algemene theorie-lokalen, vaak tegen. De inrichting van de werkplekkenstructuur in het vmbo en de

inrichting van studiehuisen en mediatheken dragen echter bij aan de verbetering van de leeromgeving.

De ict-voorzieningen in het voortgezet onderwijs zijn vergelijkbaar met het vorige schooljaar. Binnen het voortgezet onderwijs is er voor elke negen leerlingen één computer beschikbaar. In het praktijkonderwijs is er voor elke zes leerlingen één computer beschikbaar. In het voortgezet onderwijs wordt ict overwegend incidenteel ingezet in het onderwijsleerproces. De meeste leraren gebruiken de computer hooguit een paar keer per maand. In het praktijkonderwijs wordt ict veel vaker ingezet, de meeste leraren gebruiken hier de computer wekelijks of dagelijks.

Over het algemeen laten de leraren hun leerlingen de computer gebruiken om informatie op te zoeken of om verslagen en opdrachten te maken. Ook vakspecifieke software en oefenprogramma's worden door de meeste leraren ingezet.

Leraren gebruiken ict ook voor het volgen van de onderwijsloopbanen van hun leerlingen. Bij het afnemen van toetsen wordt nog weinig gebruikgemaakt van ict.

Veel leraren werken samen met andere leraren van de eigen school op het gebied van de uitwisseling van ideeën en informatie en de ontwikkeling van kennis en vaardigheden gericht op het gebruik van ict. De samenwerking met leraren van andere scholen komt ook voor, maar veel minder vaak.

De invoering van ict in het onderwijs wordt volgens de ict-coördinatoren vooral positief beïnvloed door de ict-infrastructuur, het ict-beleid, de visie op ict in het onderwijs en de aansturing vanuit het management. Belemmerende factoren zijn gelegen in beperkte ict-vaardigheden, de houding van leraren en de scholing op het gebied van ict.

Op ongeveer 60 procent van de scholen blijkt de mate waarin leraren een weloverwogen variatie in didactische werkvormen toepassen onvoldoende te zijn; dit beïnvloedt de actieve gerichtheid van leerlingen op het leren negatief. Zo heeft de inspectie in slechts zestien procent van de bijgewoonde lessen gezien dat leerlingen gestructureerd en doelmatig samenwerken. Beperkt is de mate waarin leraren systematische en stimulerende begeleiding aan leerlingen tijdens de les ('procesgerichte feedback') bieden. In één op de vijf bijgewoonde lessen nam de inspectie duidelijke vormen van procesgerichte feedback waar, zoals leerlingen inzicht geven in hun leerproces, hun aanpak evalueren, fouten analyseren en onderling oplossingen laten vergelijken. Ook de afstemming van het onderwijsleerproces op individuele verschillen van leerlingen bleek tijdens de bijgewoonde lessen gering te zijn. In één op de tien lessen had de leraar in de organisatie van de les zodanige voorwaarden gecreëerd dat het onderwijsleerproces kon worden afgestemd op individuele verschillen tussen leerlingen. Als deze differentiatie voorkomt, heeft ze meestal betrekking op leerlingen met leerachterstanden, nog maar zelden krijgen de zeer begaafde leerlingen een eigen uitdaging.

In de lessen Engels, Frans en Duits hanteert slechts een minderheid van de leraren de doeltaal tot op zekere hoogte als voertaal. Dit is een bekend gegeven in het Nederlandse onderwijs. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek in acht Europese landen naar de prestaties van vijftienjarige leerlingen voor Engels blijkt dat in Nederland het Engels tijdens de les zeer weinig als communicatietaal wordt

ict

didactische werkvormen

voertaal meestal  
Nederlands



gebruikt vergeleken met de andere landen (Bonnet e.a., 2004). Daardoor missen de leerlingen praktische oefenmogelijkheden in het gebruiken van de vreemde taal.

#### waardering van leerlingen

Leerlingen blijken in gesprekken met de inspectie de kwaliteit van de lessen goed te kunnen analyseren. Meer dan tot nu toe gebeurt zouden scholen van deze analyses gebruik moeten maken. Uit onderzoek onder leerlingen komt een waardering voor de kwaliteit van de leraar naar voren die om verbetering vraagt. Zo geven de havo-leerlingen in 2004 een 6,4 en de vwo-leerlingen een 6,7 aan hun leraren; hun waardering is sedert 2001 overigens licht gestegen (TKMST, 2004a).

#### onderwijskundig beleid

De toename van de bestuurlijke autonomie heeft ook een grotere verantwoordingsplicht op onderwijskundig of didactisch terrein tot gevolg. Daarom staan de mogelijkheden tot aansturing en verbetering van het didactisch handelen van leraren uitdrukkelijk op de agenda van schoolleidingen. Om onderwijskundig beleid te kunnen uitvoeren zijn de volgende voorwaardelijke zaken op veel scholen in ontwikkeling:

- integraal personeelsbeleid (met functionerings- en/of voortgangsgesprekken en persoonlijke ontwikkelingsplannen);
- onderlinge consultatie en intervisie;
- coaching van leraren;
- enquêtes onder ouders en leerlingen;
- de inrichting van kernteams;
- het creëren van een digitale infrastructuur.

#### het 'nieuwe leren'

De didactische ontwikkelingen op de scholen richten zich overwegend op activerende werkvormen; scholen willen een grotere actieve betrokkenheid van de leerlingen bij hun leerproces bewerkstelligen. Ook de nieuwe examenprogramma's veronderstellen meer zelfwerkzaamheid en eigen initiatieven van leerlingen. Dit manifesteert zich in de nadruk op het toepassen van diverse (studie)vaardigheden bij praktische opdrachten, handelingsdelen, profiel- of sectorwerkstuk, presentaties en ict-gebruik. Hoewel de inspectie tijdens haar lesobservaties nog in meerderheid redelijk traditioneel opgezette lessen waarneemt, constateren nieuwe lichten studenten in het hoger onderwijs dat zij op havo/vwo meer vaardigheden hebben leren toepassen (Warps, 2003). Op de meeste scholen is de kennismaking met aspecten van het 'nieuwe leren' een bijna impliciet proces, afgedwongen door nieuwe examenprogramma's in combinatie met het gebruik van moderne methoden, ict, keuzewerktijd, mediatheek, en de werkplekken in het vmbo. In het 'nieuwe leren' van enkele voorloper-scholen is de lijn echter expliciet doorgetrokken. Hier wordt vormgegeven aan geheel nieuwe concepten van leren. De belangrijkste motivatie voor deze scholen om het didactisch proces en de schoolorganisatie 'anders' in te richten is de geringe motivatie van leerlingen voor de (traditionele) lessen op school (Waslander, 2004). De inspectie volgt deze ontwikkelingen met belangstelling.



## Schoolklimaat

Het schoolklimaat in algemene zin is voldoende tot goed. De inspectie baseert dit oordeel op haar observaties in de school en op de bevindingen tijdens haar gesprekken met leerlingen, ouders en leraren.

aardig voor elkaar

Personeelsleden en leerlingen gaan op een positieve manier met elkaar om. Leerlingen tonen zich in grote meerderheid tevreden met de sfeer op hun school. In het onderzoek van C&T - scholenmarketing (2004) wordt op de stelling 'Op onze school zijn de meeste leerlingen aardig voor elkaar' door slechts 3 procent van de leerlingen ontkennend gereageerd. In de gesprekken die de inspectie tijdens haar schoolbezoek met de ouders voert, tonen deze zich meestal zeer positief over het schoolklimaat; dit wordt bevestigd in landelijk onderzoek (Van Oord en Schieven 2004).

In het onderzoek van de TKMST Monitor (2004) moeten leerlingen een cijfer (van 1 - 10) geven voor de kwaliteit van de sfeer op hun school. Dan blijkt hun waardering minder groot te zijn en per schoolsoort te verschillen: een 6,5 op het vmbo, een 7,1 op het havo en een 7,4 op het vwo. Ook al tonen leerlingen zich in algemene zin tevreden over de sfeer op hun school, zij blijken gezien hun waardering nog wel de nodige verbeterpunten te zien.

Op vrijwel alle scholen ervaart een grote meerderheid van de leraren en het onderwijs ondersteunend personeel de werkomgeving als aangenaam en stimulerend.

Op 70 procent van de scholen worden leerlingen bij de schoolorganisatie betrokken, meestal in de vorm van een leerlingenraad of een alternatief daarvan. Een toenemend aantal scholen betreft leerlingen ook bij de evaluatie en verbetering van het onderwijs, bijvoorbeeld via leerlingen-enquêtes, klankbordgroepen en/of gespreksronden. In het project 'Vraag het de leerling!' hebben leerlingen van twaalf scholen hun school geëvalueerd en gaven ze tips ter verbetering ([www.vraaghetdeleerling.nl](http://www.vraaghetdeleerling.nl)). Door de betrokkenheid van de leerlingen bij de evaluatie ontstond een intensieve dialoog tussen schoolleiding en leerlingen. De docenten ervaren dat de stem van leerlingen, als je er eerlijk mee omgaat, niet bedreigend is.

'Vraag het de leerling!'

Bijna alle scholen hebben voldoende aandacht voor de veiligheid van leerlingen en personeel. Dit kan echter niet voorkomen dat er op elke school incidenten voorkomen en dat sommige leerlingen zich op hun school niet prettig voelen. Een betrekkelijk nieuw verschijnsel in dit verband vormen pesterijen en bedreigingen via internet, e-mail of sms. Dit misplaatste ict-gebruik is voor scholen moeilijk beheersbaar.

veiligheid

Volgens bovengenoemd onderzoek van 'C&T-scholenmarketing' geeft bijna 20 procent van de leerlingen aan dat er op school regelmatig leerlingen worden gepest en uitgescholden, en gaat vijftien procent niet met plezier naar school. In de TKMST Monitor (2004) geven de leerlingen van alle schoolsoorten een cijfer dat op of net boven de 7,5 ligt aan de veiligheid op hun school.

Essentiële voorwaarden ter bevordering van de veiligheid op school zijn de aanwezigheid van een schoolcultuur waarin personeel en leerlingen respectvol met

schoolcultuur

elkaar omgaan, en een goed ontwikkelde pedagogische structuur waarin leerlingen worden gekend en problemen worden onderkend, gesignaleerd en aangepakt. Ook de schoolorganisatie speelt een belangrijke rol: een aaneengesloten schooldag, het voorkomen van lesuitval en een adequaat spijbelbeleid (Inspectie van het Onderwijs, 2004m).

Door ongekeerde uitingen van geweld en spanningen in de samenleving is veiligheid een centraal thema geworden. De scholen moeten nog een antwoord vinden op de hogere eisen die vanuit de samenleving aan de veiligheid in en om de school worden gesteld. Uit onderzoek van Van Wonderen (2004) blijkt dat scholen in preventieve zin meer maatregelen kunnen treffen om uitingen van agressie en geweld te voorkomen. Het gaat dan om zaken als: een draaiboek voor het omgaan met agressie en geweld, voorlichting aan ouders, voorlichting aan leraren over preventie van agressie en geweld, trainingen/workshops om in voorkomende gevallen effectief in te grijpen. Vergelijkbare conclusies trekt de Arbeidsinspectie (2004). Zie voor het onderwerp veiligheid verder hoofdstuk 3.

#### omgeving van de school

Een afzonderlijk aandachtspunt vormt de veiligheid in de onmiddellijke nabijheid van de school ('bij de poort'). Tijdens haar schooltoezicht constateert de inspectie soms dat leerlingen zich niet veilig voelen bij het verlaten van de school. Dit wordt veroorzaakt door 'afrekeningen' die binnen de school niet mogelijk zijn of door bedreigingen en geweldplegingen van jongeren die geen leerling van de school zijn. Voor het toezicht op de veiligheid in de omgeving van de school zijn afspraken met de politie noodzakelijk; hierin wordt niet altijd voorzien.

#### duidelijke procedures

##### Zorg en begeleiding

De begeleiding van leerlingen voldoet op ongeveer 95 procent van de scholen aan de basale criteria die de inspectie stelt. Dit betekent dat deze scholen duidelijke procedures voor de in-, door- en uitstroom van leerlingen hebben, over procedures beschikken om zorgleerlingen vroegtijdig te signaleren en extra begeleiding bieden aan leerlingen die zorg behoeven. Op onderdelen vertoont het systeem van zorg en begeleiding op de meeste scholen nog onvolkomenheden. Het gaat dan over het doortrekken van het leerlingvolgsysteem vanuit het basisonderwijs, de opzet van een adequaat eigen leerlingvolgsysteem, een effectieve samenwerking tussen leraren en begeleiders op de school, het werken aan de hand van handelingsplannen voor leerlingen die geïndiceerd zijn voor leerwegondersteunend onderwijs, het in kaart brengen van de effecten van de extra begeleiding door de school en de overdracht van de begeleiding van zorgleerlingen bij verandering van school en bij de instroom in het vervolgonderwijs.

#### aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs

De adequate overdracht van informatie vanuit het basisonderwijs vormt een eerste zorgpunt. In het algemeen dragen basisscholen slechts een deel van hun kennis omtrent leerlingen aan het voortgezet onderwijs over; alleen bij zorgleerlingen (met name voor leerwegondersteunend onderwijs geïndiceerde leerlingen) bevat het onderwijskundig rapport vaak uitvoerige informatie. Behalve schriftelijke informatieoverdracht vinden er ook gesprekken tussen de leraar basisonderwijs en de mentor of coördinator uit het voortgezet onderwijs plaats. Deze informatie ervaren de meeste betrokkenen als waardevol. De inhoud van de mondelinge overdracht

is echter in veel gevallen sterk afhankelijk van de gesprekspartners en daardoor soms ook weinig inzichtelijk voor andere betrokkenen. De inspectie constateert dat scholen en instellingen in toenemende mate initiatieven nemen om de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs te verbeteren. Voorbeelden zijn het landelijk project 'doorlopende leerlijnen po-vo' en arrangementen die scholen onderling treffen (projecten 'zorgzaam' en 'proeftuin'). Verder kent de Stuurgroep Kwaliteit van Zorg een deelproject 'doorlopende leer- en zorglijnen primair onderwijs – voortgezet onderwijs' waarin de ontwikkeling van een digitaal overdrachtsdossier is voorzien. Dit moet de overdracht van leerlinggegevens tussen scholen gemakkelijker en betrouwbaarder maken ([www.leerlingenzorgvmbopro.nl](http://www.leerlingenzorgvmbopro.nl)).

In het voortgezet onderwijs worden er voor elke leerling leerlingendossiers aangelegd. Het beheer van de persoonlijke gegevens in deze dossiers moet voldoen aan de eisen van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). De leerlingenadministratie in het onderwijs valt onder het vrijstellingsbesluit WBP (artikel 19). Volgens dit besluit mogen alleen persoonlijke gegevens worden vastgelegd in de registratie indien dit noodzakelijk is voor een goede vervulling van de taak van de school. Doorgaans bevatten de leerlingendossiers het onderwijskundig rapport en het advies van de basisschool, resultaten van testen en toetsen (taal- en rekentesten, schoolvragenlijst, intelligentieonderzoek), rapportcijfers, contacten met leerling en/of ouders en aantekeningen over leerproblemen en gedragingen van de leerling (verstoring van de les, absenties). Voor leerlingen met een indicatie voor leerwegondersteunend onderwijs moet een individueel handelingsplan beschikbaar zijn. Op de meeste scholen blijkt dat echter nog niet voor alle geïndiceerde leerlingen het geval te zijn.

[leerlingendossiers](#)

Een groot verschil met het leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs vormt het ontbreken van methodeonafhankelijke toetsen. Daardoor zijn scholen voor voortgezet onderwijs veel minder in staat een redelijk objectieve leer- en ontwikkelingslijn per leerling op te stellen. De inspectie vindt het zinvol een schoolonafhankelijk leerlingvolgsysteem te laten ontwikkelen voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs als voortzetting van het leerlingvolgsysteem in het basisonderwijs. Het belang daarvan wordt des te groter naarmate scholen eigen keuzes gaan maken voor de inrichting en vormgeving van hun onderwijs.

[schoolonafhankelijk leerlingvolgsysteem](#)

Wanneer een leerling extra zorg of specifieke begeleiding nodig heeft, dient dat te worden afgestemd tussen alle leraren van wie deze leerling les krijgt. Dat zijn er al gauw tien tot twaalf. In de praktijk blijkt het moeilijk om deze afstemming in voldoende mate te bereiken. Daarom gaan steeds meer scholen, met name scholen of afdelingen voor vmbo, over op het instellen van relatief kleine kernteams die de verantwoordelijkheid voor onderwijs en begeleiding van een groep leerlingen hebben. Op deze wijze willen de scholen een intensivering en afstemming van onderwijs en begeleiding realiseren.

[kernteams](#)

Op het terrein van zorg en begeleiding blijken de scholen vooral actief in het signaleren van problemen, het vaststellen van de hulpvraag en het bieden van hulp. Het nagaan van de effecten van de geboden hulp vindt beperkt plaats: vooral bij

[problemen signaleren](#)

hulp aan dyslectische en faalangstige leerlingen en in situaties waarin professionele externe deskundigheid wordt betrokken. De extra hulp die leerlingen in steunlessen (zoals voor wiskunde of moderne vreemde talen) of in mentorlessen krijgen, wordt in veel mindere mate geëvalueerd.

#### 'warme' overdracht

Wanneer leerlingen het voortgezet onderwijs verlaten, vindt er in het algemeen weinig of geen overdracht van leerlinggegevens plaats. Dit is vooral te betreuren bij de overgang van vmbo naar mbo in het regionaal opleidingscentrum (roc). Het streven naar een doorlopende leerlijn in de beroepskolom veronderstelt een ononderbroken leerlingvolgsysteem, zeker voor leerlingen die extra zorg behoeven. De inspectie constateert dat steeds meer roc's afspraken maken met vmbo-scholen over de zogenaamde 'warme' overdracht van leerlingen (bespreking leerlingendossiers, portfolio per leerling).

#### Opbrengsten

85 procent van de scholen voldoet aan de criteria die de inspectie voor de opbrengsten heeft geformuleerd. Deze criteria hebben betrekking op:

- het interne rendement van de onderbouw (als antwoord op de vraag: hoeveel leerlingen in het derde leerjaar zitten op de voor hen meest geschikte opleiding vergeleken met het advies van de basisschool?);
- het interne rendement van de bovenbouw (dit is het onvertraagd doorstromen van leerlingen vanaf het derde leerjaar tot het eindexamen);
- de cijfers van de centrale examens.

#### opbrengstenkaart

De opbrengsten worden gemeten aan de hand van de opbrengstenkaarten van de afgelopen drie jaren. Het gaat hierbij steeds om een relatieve positie van de scholen. Voor een voldoende waardering moeten de scholen op deze opbrengstenkaarten voor ten minste de helft van de schoolsoorten die zij als scholengemeenschap aanbieden en voor ten minste twee van de drie jaren op het gebied van examenresultaten en onder- en bovenbouwendement een positie innemen die binnen de 75 procent best presterende scholen valt.

#### schoolprestaties leerlingen

De opbrengsten van scholen komen tot uitdrukking in de schoolprestaties van leerlingen. Behalve door schoolkenmerken worden deze prestaties beïnvloed door individuele kenmerken van leerlingen, gezinskenmerken, de omgeving van leeftijdgenoten ('peer group') en leraren. Dit maakt het begrijpelijk dat de opbrengsten van scholen geen stabiel beeld vertonen. Het ene jaar vallen de resultaten gunstiger uit dan het andere. Guldmond (2003) onderzocht of er sprake is van een stabiel schooleffect op de prestaties van leerlingen in het derde leerjaar voor wiskunde en Nederlands. Hij concludeert dat dit effect er niet is. De ene school is op een wat langere termijn niet consequent beter dan een andere; schoolkwaliteit op het ene tijdstip biedt geen garantie voor kwaliteit op enig tijdstip in de toekomst. Het is daarom terecht dat de inspectie de opbrengsten over drie jaren meet en in haar schooltoezicht de scholen op meer kwaliteitsaspecten beoordeelt dan alleen de opbrengsten.

Behalve kennis en inzicht dienen scholen hun leerlingen ook allerlei vaardigheden te leren, zoals leer- en studievaardigheden, sociale vaardigheden en informatievaardigheden. In de kerndoelen basisvorming en in de examenprogramma's zijn dit soort vaardigheden opgenomen. De inspectie constateert dat de meeste scholen geen rapportages kennen waarin zij hun leerlingen beoordelen op de beheersing hiervan. Gezien het belang dat de overheid stelt aan het beheersen van vaardigheden in samenhang met kennis en inzicht (competenties) is het gewenst dat het niveau van deze beheersing wordt gemeten en zichtbaar kan worden gemaakt.

Van der Wal (2004) onderzocht het niveau van enkele 'basiscompetenties' (taalvaardigheid, rekenvaardigheid, sociale competentie, burgerschapscompetentie en algemeen zelfbeeld) onder leerlingen uit het derde leerjaar. Zij concludeert dat de mate waarin leerlingen deze competenties beheersen hoofdzakelijk wordt bepaald door individuele kenmerken. Voor duidelijke effecten van de invloed door school of klas vond zij geen empirische evidentie. Zij bepleit de ontwikkeling van adequate meetinstrumenten voor het beheersen van competenties die minder verbonden zijn met de traditionele schoolvakken. Ook de inspectie is van mening dat het moeilijk is om zicht te krijgen op het beheersen van vaardigheden, de ontwikkeling van competenties en de rol van de school hierbij zolang goede meetinstrumenten ontbreken.

### 8.3.3 De kwaliteit van het groen vmbo

Op verzoek van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit besteedt de inspectie afzonderlijk aandacht aan de kwaliteit van het onderwijs op de vmbo-locaties van de agrarische opleidingcentra (aoc's), het zogenaamde 'groen vmbo'. De bevindingen en oordelen over het groen vmbo zijn gebaseerd op het periodiek kwaliteitstoezicht bij een betrekkelijk klein aantal groen vmbo-scholen: negentien van de in totaal 76 vmbo-scholen die deel uitmaken van een aoc (zie tabel 8.3.3a).

**Tabel 8.3.3a** Percentage scholen dat in 2003/2004 voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsaspecten van de WOT

Kwaliteitsaspecten	Overig vmbo	Groen vmbo
1. Kwaliteitszorg	64	90
2. Toetsing	79	79
3. Leerstofaanbod	90	100
4. Tijd	71	37
5. Onderwijsleerproces	89	68
6. Schoolklimaat	96	95
7. Zorg en begeleiding	90	100
8. Opbrengsten	85	74

Bron: Inspectie van het onderwijs (2004)

In vergelijking met het overige vmbo valt een aantal zaken op. De kwaliteitszorg, het leerstofaanbod en de zorg en begeleiding worden in het groen vmbo vaker voldoende of goed beoordeeld dan in het overig vmbo. Daarentegen zijn de oordelen over onderwijstijd, het onderwijsleerproces en opbrengsten voor het groen vmbo minder vaak positief dan voor het overige vmbo. Op deze verschillen gaat de inspectie hieronder nader in.

vroeg start

### Kwaliteitszorg

Het groen vmbo is als vmbo-locatie van de aoc's vroeger gestart met kwaliteitszorg dan het overige vmbo. Dit komt omdat de aoc's door de bepalingen over kwaliteitszorg in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs eerder dan het voortgezet onderwijs een systeem van kwaliteitszorg hebben opgezet. Doorgaans is dit systeem integraal in de instellingen vormgegeven, dus ook voor de vmbo-locaties. Daardoor heeft de kwaliteitszorg op deze scholen al een langere ontwikkelingstijd doorgemaakt. Bij het toezicht maakt de inspectie gebruik van de zelfevaluaties door de scholen. Deze zijn weliswaar informatief, maar zij bieden nog onvoldoende valide en betrouwbare gegevens voor een proportionele inrichting van het toezicht.

### Toetsing

De kwaliteit van de toetsing in het groen vmbo ligt op hetzelfde niveau als die in het overige vmbo. Op veel scholen is een ontwikkeling zichtbaar naar een betere borging van de toetskwaliteit; naar waarneming van de inspectie komt het steeds vaker voor dat het vaststellen en normeren van toetsen niet meer door één leraar alleen, maar door meer leraren in onderlinge samenwerking gebeurt.

### Leerstofaanbod

Alle onderzochte scholen kennen een voldoende leerstofaanbod. Het verschil met het overige vmbo is gering. Het groen vmbo stemt het leerstofaanbod iets beter af op de behoefte van de leerlingen. Hier wordt op de verschillen tussen de leerlingen ingespeeld door het vormen van homogene groepen in de onderbouw, waardoor het makkelijker is om aan een deel van de niveauverschillen tegemoet te komen. Bovendien maakt het groen vmbo al langere tijd een welbewuste keuze uit de kerndoelen in de basisvorming, omdat het grote aantal lwoo-geïndiceerde leerlingen in deze scholen niet alle kerndoelen kan bereiken. Het positieve oordeel over het leerstofaanbod neemt niet weg dat de samenhang tussen de vakken nog aanzienlijk verbeterd kan worden.

onvoldoende  
onderwijstijd

### Tijd

Het kwaliteitsaspect tijd is op veel scholen van het groen vmbo als onvoldoende beoordeeld omdat deze scholen een rooster met lessen van 45 minuten (in plaats van vijftig minuten) hebben ingevoerd. Daarbij hebben zij verzuimd de verminderde onderwijstijd te compenseren door het aantal lessen voor alle leerlingen evenredig uit te breiden. Zij voldoen dientengevolge niet aan artikel 11c, lid 1 van de WVO waarin staat dat gedurende de eerste drie leerjaren per leerjaar ten minste 1.280 lesuren van vijftig minuten onderwijs worden verzorgd.

Verder staat de benutting van de onderwijstijd in het groen vmbo onder druk door de kleinschaligheid van deze scholen. In de praktijk blijkt het daardoor moeilijk om

de incidentele lesuitval als gevolg van ziekte of niet voorziene afwezigheid van leraren tegen te gaan met vervanging door collega's. Daarom moeten de scholen binnen hun organisatie preventieve maatregelen nemen om het verlies van onderwijstijd zoveel mogelijk te voorkomen.

### Onderwijsleerproces

De inspectie heeft de kwaliteit van het onderwijsleerproces in het groen vmbo minder vaak positief gewaardeerd dan in het overige onderwijs. De lessen zijn weliswaar gestructureerd maar veel leraren brengen die structuur niet helder over naar de leerlingen. Veel leraren activeren de (voor)kennis van de leerlingen niet of onvoldoende; ook maken veel leraren onvoldoende duidelijk wat leerlingen in de betreffende lessen kunnen leren.

Binnen de klassen komt er betrekkelijk weinig differentiatie voor. De scholen komen tegemoet aan de verschillen tussen leerlingen door het vormen van homogene groepen en door lwoo-geïndiceerde leerlingen in afzonderlijke kleine groepen te plaatsen. Aangezien er veel lwoo-geïndiceerde leerlingen in het groene vmbo zitten (35 procent van het totaal), zijn hier veel kleine groepen.

Het didactisch handelen kenmerkt zich door een sterk leraargestuurde 'frontale' werkwijze. De leerlingen worden hierdoor onvoldoende uitgedaagd tot actieve betrokkenheid; in de praktijk neemt de inspectie vaak een passieve houding bij de leerlingen waar. De praktijklessen vormen daar een goede uitzondering op.

### Schoolklimaat en zorg en begeleiding

Ten aanzien van deze aspecten zijn de verschillen tussen het groen en het overige vmbo gering. Vanouds staan de groene scholen bekend om hun prettige schoolklimaat, mede door de kleinschaligheid. Dat is voor veel ouders een reden om met name voor kinderen met leer- of gedragsproblemen te kiezen voor deze scholen. Dit stelt daardoor natuurlijk weer extra eisen aan de school. De zorg en begeleiding zijn dan ook goed geregeld.

### Opbrengsten

In vergelijking met het overige vmbo zijn de opbrengsten van het groen vmbo laag. Dit wordt veroorzaakt door de resultaten van de theoretische en gemengde leerweg in het groen vmbo; deze liggen onder het niveau van het overige vmbo. In het groen vmbo zit overigens het grootste aantal leerlingen in de kader- en basisberoepsgerichte leerwegen. Hier liggen de examenresultaten op vrijwel hetzelfde niveau als die van het overig vmbo.

[leerproblemen drukken resultaten](#)

#### 8.3.4 De kwaliteit van het praktijkonderwijs

Praktijkonderwijs is bedoeld voor leerlingen van wie (op basis van een beschikking van de regionale verwijzingscommissie) wordt verondersteld dat ze een orthopedagogische of orthodidactische benadering behoeven. Naar zich laat aanzien leidt het volgen van onderwijs in een van de leerwegen in het vmbo bij hen niet tot het behalen van een diploma. Er zijn 166 scholen met praktijkonderwijs, waarvan er 55 onderdeel zijn van een scholengemeenschap. In totaal volgen 24.500 leerlin-



gen praktijkonderwijs (OCW, 2004i). De afgelopen jaren is het leerlingental sterk gegroeid (zie tabel 8.1d). Het merendeel bestaat uit jongens: van de leerlingen die in 2002 uit het praktijkonderwijs uitstroomden, 62 procent (Vreugdenhil-Tolsma, Kools en Wolf, 2003). De leerlingen van het praktijkonderwijs worden rechtstreeks opgeleid voor eenvoudige plaatsen op de arbeidsmarkt. De inspectie heeft het afgelopen jaar op 19 praktijkscholen een periodiek kwaliteitsonderzoek gedaan. Het oordeel over de kwaliteit van het onderwijs op deze scholen staat in tabel 8.3.4a.

**Tabel 8.3.4a Percentage praktijkscholen dat voldoende is beoordeeld op de kwaliteitsaspecten van de WOT**

Kwaliteitsaspecten	2003/2004
1. Kwaliteitszorg	43
2. Toetsing	44
3. Leerstofaanbod	90
4. Tijd	84
5. Onderwijsleerproces	95
6. Schoolklimaat	95
7. Zorg en begeleiding	90
8. Opbrengsten	nvt

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

#### informele cultuur

Vergeleken met de oordelen in het reguliere voortgezet onderwijs blijken de negentien bezochte praktijkscholen duidelijk minder sterk in kwaliteitszorg en toetsing. De inspectie verklaart dit verschil als volgt. Praktijkscholen zijn veelal klein, gemiddeld 148 leerlingen en kennen een informele cultuur. In deze cultuur blijkt het ontwikkelen van een formeel kwaliteitszorgsysteem waarvan concrete doelformuleringen en effectmetingen deel uitmaken, een moeizaam gebeuren. Ook op het gebied van de toetsing voldoen veel praktijkscholen niet aan de criteria die de inspectie stelt. Dit betekent dat veel scholen nog onvoldoende de voortgang van hun leerlingen meten of de normering van de toetsen tussen de verschillende leraren niet hebben afgestemd. De inspectie is van mening dat ook in het traject van de begeleiding naar een arbeidsplaats het betrouwbaar toetsen en meten van de prestaties van de leerlingen noodzakelijk zijn. Praktijkscholen hebben hiervoor nog onvoldoende adequate instrumenten ontwikkeld.

#### leerstofaanbod

Positief is het grote aandeel praktijkscholen dat een kwalitatief voldoende leerstofaanbod kent. Vergeleken met de resultaten van het reguliere schooltoezicht in de periode 2000-2002 is het leerstofaanbod sterk verbeterd. Een grote rol hierbij heeft het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs gespeeld; dit heeft de afgelopen jaren onder de naam PrOMotie specifiek lesmateriaal voor het praktijkonderwijs laten ontwikkelen. Ook speelt de tijd een rol. De afgelopen jaren hebben de praktijkscholen zich vanuit het voormalige vso-mlk moeten ontwikkelen tot scholen voor



de arbeidstoeleiding waarbij een specifiek leerstofaanbod past. Die ontwikkeling kost tijd.

De opbrengsten van het praktijkonderwijs worden bepaald door de mate waarin het erin slaagt de leerlingen een zinvolle plaats te geven op de arbeidsmarkt. Tot voor kort ontbrak een landelijk overzicht van cijfermatige gegevens over de uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs. Recentelijk hebben Vreugdenhil-Tolsma, Kools en Wolf (2003) informatie verzameld over de uitstroom in 2002. Hieruit blijkt dat 80 procent van de uitgestroomde leerlingen een plaats heeft gekregen op de arbeidsmarkt of door verdere scholing of anderszins 'op weg is daar naar toe'. Van de resterende 20 procent is 6 procent werkloos en 14 procent niet meer traceerbaar.

arbeidsmarkt

Voor het waarderen van de opbrengsten van het praktijkonderwijs is het noodzakelijk dat de gegevens over de uitstroom op eenduidige wijze niet alleen per school worden vastgelegd, maar ook op landelijk niveau worden verzameld. Tot nu toe is hiervan in structurele zin nog geen sprake.

### 8.3.5 Het onderwijs in de vier grote steden

#### De kwaliteit van het onderwijs

In de Onderwijsverslagen over 2001 en 2002 vergeleek de inspectie de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in de vier grote steden met die in het hele land. De inspectie constateerde dat de scholen in de vier grote steden in vrijwel alle opzichten gemiddeld zwakkere resultaten behalen.

moeilijke omstandigheden

De scholen in de vier grote steden worden met andere omstandigheden geconfronteerd dan de scholen in de rest van het land. Zo is het percentage achterstandsleerlingen op de scholen voor voortgezet onderwijs in de vier grote steden ongeveer drie keer zo hoog als daarbuiten. Landelijk behoort 9 procent tot de categorie leerlingen uit de culturele minderheden, in de vier grote steden schommelt dit tussen de 23 en de 30 procent. Vooral in het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs in de leerwegen van het vmbo bevindt zich een oververtegenwoordiging van deze leerlingen: respectievelijk 62 en 47 procent (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2004). Ook zijn hier veel autochtone achterstandsleerlingen die veel extra zorg en aandacht nodig hebben.

Gegeven deze complexe situatie zouden juist in de grote steden de onderwijsleerprocessen van hoge kwaliteit moeten zijn. In de praktijk blijkt die kwaliteit daar op enkele belangrijke onderdelen achter te blijven bij het landelijke gemiddelde. Onderwijstijd, didactisch handelen van leraren en actief en zelfstandig leren van leerlingen zijn hiervan voorbeelden. Vooral de programmering, de inzet en het gebruik van onderwijstijd vraagt bijzondere aandacht; dit vormt een essentieel aspect bij het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Een belangrijke oorzaak voor de kwaliteitstekorten in de vier grote steden ligt in de pedagogisch-didactische vaardigheden van leraren. Het lerarentekort brengt met zich mee dat in de grote steden veel onervaren en veel onbevoegde leraren werk-

onbevoegde leraren

zaam zijn. Een recent onderzoek naar de situatie in Rotterdam (Van Velden, Vossen en Pat, 2004) wijst uit dat een kwart van de leraren in het voortgezet onderwijs niet bevoegd is. Bovendien zal de komende jaren in de vervangingsbehoefte slechts voor 30 procent kunnen worden voorzien door leraren die van de lerarenopleiding afkomstig zijn.

Kortom, de externe omstandigheden zijn moeilijker dan voor de meeste scholen in ons land: veel leerlingen met achterstanden, grote sociaal-culturele verschillen tussen (groepen van) leerlingen en relatief veel onbevoegde en onervaren leraren.

#### Het onderwijskansenplan in de vier grote steden

In het voortgezet onderwijs zijn zesentwintig scholen uitgekozen voor deelname in het onderwijskansenplan (okp). De start van het okp vond plaats in 2000. In de periode 2001-2004 heeft de inspectie negentien van de zesentwintig scholen tweemaal onderzocht; van deze negentien scholen waren er zestien vestigingen met uitsluitend vmbo. Uit deze onderzoeken trekt de inspectie de conclusie dat de meeste scholen een vooruitgang boeken op een of meer aspecten van het toezichtkader. Het is echter te gemakkelijk om deze vooruitgang direct toe te schrijven aan het onderwijskansenplan. Ook bij scholen die niet aan het onderwijskansenplan deelnamen, valt immers vooruitgang te constateren.

De scholen in het okp hebben dankzij hun vmbo-status kunnen meeprofiteren van de financiële en inhoudelijke impulsen die de afgelopen jaren van overheidswege aan het vmbo zijn gegeven. De okp-gelden zijn daarenboven ingezet ten bate van het verbeteren van de schoolinrichting (onder meer door het creëren van grotere praktijkomgeving bij de beroepsgerichte vakken), het scholen van de leraren en het planmatig aansturen van de schoolontwikkeling.

#### strakke regie heeft effect

In Den Haag en Utrecht, waar het okp vanaf het begin een strakke regie heeft gekend, is het kwaliteitsbeleid van de scholen duidelijk verbeterd. Om voor subsidiëring in aanmerking te komen ontwierpen de scholen schoolontwikkelingsplannen. Daarin formuleerden de okp-scholen duidelijke doelstellingen voor de verbetering van het onderwijsleerproces en van de opbrengsten. Vervolgens hield de okp-projectleiding de scholen telkenjare aan een tussentijdse evaluatie van het bereikte en aan het opstellen van een nieuw activiteitenplan. Deze werkwijze heeft op vrijwel alle scholen bijgedragen aan een vastere koers van die scholen en hun schoolleiding. Zij vormt de opstap naar systematische kwaliteitszorg, waarbij de scholen zelf een cyclus doorlopen met verbeteractiviteiten die gebaseerd zijn op regelmatige evaluaties.

Het is de vraag of, wanneer de noodzaak tot verantwoording van ingezette activiteiten komt te vervallen en de schoolleiding niet meer wordt ondersteund, de okp-scholen weer geregeerd zullen worden door de problemen van alledag. De inspectie heeft in de periode van het okp moeten constateren dat wanneer een school van haar koers wordt afgebracht door fusies, ingrijpende incidenten of personele problemen dit onmiddellijk ten koste gaat van het ontwikkelingsproces en de kwaliteitszorg van een school.

De vastere koers van de scholen heeft zeker invloed gehad op het schoolklimaat. Op alle betrokken scholen is sprake van een zekere rust en orde, zijn de leerlingen redelijk te spreken over de veiligheid.

grotere betrokkenheid  
door schaalverkleining

Een bijdrage aan de rust in de school en de vergroting van de collegialiteit heeft de instelling van kernteams geleverd, die op vrijwel alle okp-scholen heeft plaatsgevonden. Daarmee werd het realiseren van de doelstellingen op een lager niveau in de organisatie gelegd, hetgeen de betrokkenheid verhoogde. Mogelijk kunnen dergelijke vormen van schaalverkleining de motor tot verdere onderwijsontwikkeling zijn. Die instelling van kern- of deelteams heeft op een meerderheid van de scholen positieve effecten gehad op het leerstofaanbod en op de leerlingenzorg.

In het onderwijsleerproces heeft de inspectie nog weinig echte vooruitgang kunnen waarnemen. Het didactisch handelen van de leraren blijkt moeilijk veranderbaar. Wel werden meer dan enkele jaren geleden opdrachten gegeven waaraan de leerlingen zelf moesten werken, maar het ontbrak nu nog vaak aan differentiatie in die opdrachten, aan een goede persoonlijke begeleiding en aan feedback op die opdrachten.

didactisch handelen  
moeilijk te veranderen

Vrijwel alle betrokkenen bij het okp zijn het erover eens dat voor de leerlingen op deze scholen (vooral vmbo) een praktischer insteek in de aansturing van leerprocessen nodig is, meer op de persoonlijke leerbehoeften gericht. Daartoe zullen zowel zittende als nieuwe leraren moeten worden geëquipeerd. Op verschillende scholen wordt in de vorm van proeftuinen geëxperimenteerd met 'het nieuwe' of 'het natuurlijke leren'. Over de resultaten van deze nieuwe aanpak valt in dit stadium nog niets te zeggen. Deze nieuwe aanpak heeft niet alleen inhoudelijke, maar ook ingrijpende organisatorische veranderingen in het onderwijsproces tot gevolg. Een dergelijke ommezwaai in de lesaanpak is dan ook moeilijk ineens te realiseren: leraren hebben hiervoor zeker een gewenningsperiode van enkele jaren nodig. De inspectie volgt deze ontwikkeling met belangstelling.

Uiteindelijk moet het leerproces leiden tot succesvolle leeropbrengsten, tot uiting komend in goede examenresultaten, succesvolle carrières in het vervolgonderwijs, geen zittenblijvers en in een gering uitvalpercentage. Het okp kan nu nog niet op zulke succesvolle opbrengsten bogen. Daarvoor is voor de meeste scholen de looptijd van het okp nog te kort.

## 8.4 Naleving wet- en regelgeving

### Inleiding

Volgens de bevindingen van de inspectie schieten veel scholen nog tekort in het correct uitvoeren van de wet op specifieke onderdelen. De inspectie bespreekt als voorbeeld de volgende onvolkomenheden: het volgen van formeel juiste procedures bij (aankondiging) schorsing/verwijdering (artikel 13, 14 en 15 Inrichtingsbesluit bij de WVO), het inrichten van afzonderlijke gymnasiumklassen in het eerste leerjaar van lycea (artikel 7, lid 4 WVO) en het voldoen aan de eisen van onderwijstijd (artikel 11 c, lid 1 en artikel 12, lid 5 WVO).

onvolkomenheden

### Schorsing en verwijdering

In schooljaar 2003/2004 hebben de scholen bij de inspectie in totaal 3.508 meldingen van schorsing voor een periode van meer dan één dag gedaan. Het aantal definitieve verwijderingen van leerplichtige leerlingen bedroeg 718. Het jaar daarvoor waren er 2.885 schorsingen en 423 verwijderingen. Het aantal geregistreerde schorsingen en verwijderingen is dus aanzienlijk toegenomen.

De artikelen 13, 14 en 15 van het Inrichtingsbesluit 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).

#### kwetsbare positie

De inspectie constateert dat deze procedures niet altijd volledig correct worden uitgevoerd. Zo verzuimen scholen soms de beroepstermijn van zes weken te vermelden in hun brief. Daarmee doen deze scholen geen recht aan ouders en leerlingen en brengen zij zichzelf bovendien in een kwetsbare positie, aangezien zij in een juridische procedure aan het kortste eind trekken, wanneer blijkt dat ze procedureel niet correct hebben gehandeld.

### Lyceum

#### eerste leerjaar gemeenschappelijk?

De laatste jaren hebben steeds meer brede scholengemeenschappen het eerste leerjaar naar schoolsoort ingericht. Naast heterogene brugklassen (vmbo/havo en havo/vwo) vormen zij in het eerste leerjaar ook een afzonderlijke gymnasiumklas. Daarmee handelen de scholen die de status lyceum voeren, formeel in strijd met artikel 7, lid 4 van de WVO: 'elke school die een gymnasium en een atheneum omvat, is een lyceum. Van een lyceum is ten minste het eerste leerjaar gemeenschappelijk'. Gezien de ruimte die de overheid aan de scholen wenst te geven om eigen keuzes voor de inrichting en vormgeving van hun onderwijs te maken, acht de inspectie herziening van dit wetsartikel wenselijk.

### Onderwijstijd

#### te weinig lesuren

Ongeveer 30 procent van de scholen biedt de leerlingen onvoldoende tijd om zich het leerstofaanbod eigen te maken. De oorzaak hiervan is onder meer dat deze scholen de wettelijke vereisten over onderwijstijd niet naleven; zij programmeren bijvoorbeeld geen tweeëndertig lesuren van vijftig minuten per week (of het equivalent daarvan) in de eerste drie leerjaren (artikel 11 c, lid 1 WVO). De inspectie heeft deze scholen erop gewezen dat zij hun onderwijstijd in overeenstemming met de wettelijke eisen moeten brengen.

Problematisch is de controle op het nakomen van de wettelijke verplichtingen in de tweede fase havo/vwo. Voor elke leerling moet de school een in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma van ten minste duizend klokuren per leerjaar inrichten (artikel 12, lid 5 WVO) en in het eindexamenjaar zevenhonderd klokuren (Inrichtingsbesluit, artikel 26 f). Dit komt neer op een wekelijks programma van 25 klokuren. Vrijwel alle scholen verklaren schriftelijk aan de inspectie dat zij voldoen aan deze eisen, maar bij schoolbezoek blijkt regelmatig dat het weekprogramma van individuele leerlingen geen 25 klokuren omvat. Scholen gaan er bijvoorbeeld van uit dat alle 'tussenuren' (de gaten in het rooster) gerekend mogen worden als in schooltijd verzorgd onderwijs. De inspectie volgt de redenering dat de formulering 'in schooltijd verzorgd onderwijsprogramma' een bewust gepland aanbod van de school veronderstelt, waarin leerlingen leeractiviteiten onder de verantwoordelijkheid van een of meer leraren verrichten. Het laten maken van huiswerk in tussenuren hoort niet bij dit onderwijsprogramma.

## 8.5 Nabeschuiving

De inspectie oordeelt positief over de kwaliteit van het voortgezet onderwijs in algemene zin.

verbeterpunten

Door de ontwikkelingen in de leerlingenstromen (zoals de toename van de zorgleerlingen) en door de veranderde inzichten in didactiek en manieren van leren zullen de huidige werkwijze en inrichting van het voortgezet onderwijs aan effectiviteit inboeten. Uit de beschrijving van de toestand van het onderwijs blijkt dat op korte termijn de volgende thema's aan de orde zijn:

- de zorg voor leerlingen met specifieke problemen (al of niet gerelateerd aan achtergrond of etniciteit) moet verbeteren;
- er dienen doorlopende leerlijnen te komen, met een goede overdracht tussen schoolsoorten;
- er moet een actievere en efficiëntere manier van leren voor leerlingen komen, waarbij zij een zekere eigen verantwoordelijkheid voor hun leerproces krijgen;
- er dient meer afstemming en samenhang tussen de afzonderlijke vakken te komen.

De zorg voor leerlingen met specifieke problemen vereist een benadering waarin de school deel uitmaakt van een gecoördineerd geheel. Voor het realiseren van een dergelijke 'ketenbenadering' zal de overheid kaders moeten creëren. Uit onderzoek zijn de zwakke schakels in ons huidige stelsel genoegzaam gebleken. Operatie Jong en het project Integraal toezicht jeugdzaken zijn goede stappen op de juiste weg. Noodzakelijk is nu vooral continuïteit in de verdere uitwerking.

ketenbenadering

Doorlopende leerlijnen van primair naar voortgezet onderwijs kan de overheid bevorderen door opdracht te geven voor het ontwikkelen van longitudinale leerstofkaders voor een 'kerncurriculum' (Nederlands, rekenen/wiskunde, Engels, kennis van de samenleving en haar geschiedenis) en deze aan methodeontwikkelaars ter beschikking te stellen. De doorgaande lijn van vmbo naar mbo zullen de instellingen

kerncurriculum

op regionaal niveau het beste kunnen uitwerken; daartoe is het wenselijk de huidige functie en eenduidigheid van de vmbo-examens te heroverwegen.

#### landelijke afspraken

De verbetering van de overdracht van leerlinggegevens tussen schoolsoorten, de aanpassing van de didactiek en het creëren van samenhang en afstemming kunnen door het stimulerend toezicht van de inspectie worden bevorderd. Verbetering van de aansluiting moeten de scholen in onderling overleg tot stand brengen. De inspectie en organisaties van leraren, schoolleiders en besturen zouden landelijke afspraken moeten maken over de doelen die op het gebied van activerende didactiek en samenhangend onderwijs door scholen binnen bepaalde periodes te realiseren zijn. De inspectie ziet er in haar toezicht op toe in hoeverre de afzonderlijke scholen hieraan blijken te kunnen voldoen.

# Hoofdstuk 9

## De staat van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

Samenvatting *254*

- 9.1** Ontwikkelingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie *256*
  - 9.1.1 Belangrijke onderwerpen voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie *256*
  - 9.1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen *258*
- 9.2** Thema's in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie *262*
  - 9.2.1 Het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie als spil in de beroepskolom *263*
  - 9.2.2 Inhoudelijke vernieuwing van het beroepsonderwijs *267*
  - 9.2.3 Ontwikkelingen in de educatie *272*
- 9.3** De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie *275*
  - 9.3.1 De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie *276*
  - 9.3.2 Naleving wet- en regelgeving *284*
  - 9.3.3 Specifieke onderwerpen in het groene mbo *284*
- 9.4** Nabeschouwing *286*

# Samenvatting

## algemeen

In het verslagjaar is de bve-sector met een aantal vernieuwingen gestart, die bijdragen aan de realisatie van de Lissabon-doelstellingen. Het jaar 2003/2004 stond in het teken van twee grote vernieuwingsoperaties:

- het herontwerp van de kwalificatiestructuur, waarbij de bestaande kwalificaties worden vervangen door nieuwe, competentiegerichte kwalificaties;
- het herontwerp mbo, waarbij alle bestaande opleidingen worden vervangen door nieuwe, competentiegerichte opleidingen en examens.

De overgang vindt gefaseerd plaats. Gestreefd wordt naar structurele invoering in augustus 2007.

## inhoudelijke vernieuwing

Bij de inhoudelijke vernieuwing van de opleidingen staan twee punten centraal, namelijk het beter aansluiten op de leerbehoeften van de deelnemers door ze zelf meer verantwoordelijk te maken voor het eigen leerproces en een meer geïntegreerde aanpak van het theoretisch onderwijs en de beroepspraktijk. Dit moet het onderwijs aantrekkelijker maken voor een grote groep jongeren die pas geboeid raakt als ze niet eerst vanuit de theorie, maar vanuit een toepassing leren. Aantrekkelijker beroepsonderwijs moet bijdragen aan het terugdringen van de ongewenst hoge, ongediplomeerde uitval. De belangrijkste knelpunten die de vernieuwingen in de weg staan, zijn de geringe flexibiliteit van het beroepsonderwijs om 'just in time' te kunnen werken, het beperkte begeleidingsrepertoire, geen eenduidige registratie van de voortgangs- en begeleidingsgegevens en het feit dat voldoende kwalitatieve beroepspraktijkvormingsplaatsen en adequate faciliteiten op school vaak ontbreken.

## aansluiting

Om deelnemers in het beroepsonderwijs te houden, is het verder belangrijk dat de leerwegen van vmbo, mbo en hbo op elkaar aansluiten, zodat een doorlopende leerweg voor deelnemers ontstaat. Een goede intake en plaatsing vanaf het begin van de opleiding vergroot de kans op een succesvol verloop van de opleiding én van een eventuele vervolgopleiding. De inspectie neemt waar dat de meeste bve-instellingen afspraken hebben gemaakt met vmbo- en hbo-instellingen over een goede aansluiting van opleidingen. Willen mbo-instellingen daadwerkelijk inspelen op competenties die deelnemers meebrengen uit het vmbo, dan vraagt dat om een flexibele onderwijsinrichting. Van een vraaggestuurd aanbod, in de zin van het aanbieden van een opleidingsprogramma op basis van geconstateerde hiaten in competenties bij een deelnemer is nog nauwelijks sprake. Als de inspectie meer maatwerk en flexibiliteit aantreft, is dat vooral in de opleidingen op niveau 1 en 2 en in de beroepsbegeleidende leerweg.



De roc's hebben de wettelijke taak om risicogroepen op te nemen en zo mogelijk op te leiden tot minimaal een startkwalificatie. Twee derde van de onderzochte roc's is voldoende toegankelijk voor risicogroepen. Zij werven kansarme groepen en bieden voldoende mogelijkheden om deze deelnemers naar een kwalificatie te brengen. Risicodeelnemers komen we in de trajecten educatie tegen en met name in de niveau-1-opleidingen van het mbo. De educatie investeert al jaren in taaltrajecten voor de meest kansarme doelgroepen. De kwaliteit van het onderwijs bij educatie scoort ook altijd hoger dan bij het beroepsonderwijs. Door gemeentelijk beleid verschuift het aanbod al enige jaren in de richting van inburgeringstrajecten. De aangekondigde plannen om de bekostiging voor die trajecten anders te gaan regelen, gecombineerd met het wetsvoorstel om het cursusaanbod vrij te geven aan de commerciële markt, doet een aantal gemeenten besluiten de aanbestedingen bij roc's op te schorten. Dit betekent dat zij de huidige voorzieningen moeten afbouwen of anders moeten regelen.

risicogroepen

De kwaliteit van de bve-sector is in het verslagjaar over het geheel genomen gelijk gebleven. De beroepspraktijkvorming vertoont een duidelijke verbetering. Er is geïnvesteerd in de organisatie van de bpv wat betreft de voorbereiding en de begeleiding. Deze positieve beoordeling lijkt te contrasteren met sommige knelpunten die in de paragraaf 'inhoudelijke vernieuwing' voor de beroepspraktijkvorming zijn weergegeven. Deze zijn echter beschreven vanuit een ontwikkelingsperspectief gericht op competentiegericht onderwijs, waarbij integratie van theorie en praktijk en de gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijs en bedrijfsleven voor de opleiding centraler zullen staan. Iets vergelijkbaars geldt voor de trajectbegeleiding, die in bijna alle units als voldoende is beoordeeld. Dit betekent niet dat er geen vernieuwingen of verbeteringen noodzakelijk zijn. De in 2007 te starten nieuwe opleidingen eisen ingrijpende veranderingen van het leerproces, de bpv en de trajectbegeleiding. Dat geldt ook voor de studeerbaarheid, waarbij in een derde van de gevallen een beperkte flexibiliteit het beter inspelen op de individuele leerbehoeften van de deelnemers in de weg staat.

beroepspraktijkvorming

Bij de opbrengsten blijkt, op basis van gegevens van het ministerie, dat de ongeplande uitstroom in 2003 iets is afgenomen met duizend deelnemers. Daarbij is het aandeel van allochtone deelnemers relatief groter dan van autochtone. De inspectie beoordeelt de opbrengsten bij ongeveer de helft van de onderzochte instellingen of units als voldoende. Een zorgwekkende factor blijft, zoals al verscheidene jaren is opgemerkt, de gebrekkige informatievoorziening over het rendement. In-, door- en uitstroomgegevens zijn vaak niet eenduidig vastgelegd en als ze dat al wel zijn, worden de uitkomsten niet gebruikt voor beleidsdoelstellingen.

opbrengsten

Deels daarmee samenhangend, laat ook de kwaliteitsborging en -verbetering nog een wisselend beeld zien. Op het centrale niveau van de instelling is dit in vergelijking met de periode 1998-2003 verbeterd, wat vooral is toe te schrijven aan het feit dat instellingen steeds beter in staat zijn de wensen van de omgeving in kaart te brengen en op basis daarvan hun centrale beleidsdoelstellingen te formuleren. Op de lagere niveaus in de instellingen is het beeld echter negatiever. Er is vaak nog te weinig sturing op het hele proces en verantwoording van bve-instellingen

kwaliteitszorg

vindt onvoldoende plaats. In een context van grotere autonomie zullen de bve-instellingen zich op een professionelere wijze moeten kunnen verantwoorden. Het ontbreken van betrouwbare kwantitatieve gegevens over opbrengsten en rendement staat haaks op de notities omtrent 'good governance'.

groen mbo

Het bovenstaande geldt ook voor het groene mbo, hoewel daar de informatievoorziening veel beter geregeld is. Het lukt het groene mbo nauwelijks om allochtonen geïnteresseerd te krijgen voor het groene onderwijs. Alleen in de opleidingen op de laagste niveaus lijkt van enige toename sprake te zijn. Aoc's maken steeds minder gebruik van de diensten van ipc's voor het praktijkleren, maar organiseren dat zelf met bedrijven in hun regio. Tenslotte werken ze toenemend samen met roc's in het aanbieden van opleidingen en op het bestuurlijke vlak.

examens

In 2003/2004 is het KCE begonnen met het controleren van de examenkwaliteit. Het verslagjaar is te typeren als een overgangsjaar. Daar waar onderwijsinstellingen nog geen overeenkomst hadden met het KCE was het inspectietoezicht nog van kracht. Dit betrof slechts een klein deel van de onderzochte units. De controle door het KCE was in het overgangsjaar nog niet volledig operationeel.

## **9.1 Ontwikkelingen in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie**

### **Inleiding**

In het verslagjaar 2003/2004 speelden de volgende onderwerpen een hoofdrol in de bve-sector: het competentiegericht leren in het beroepsonderwijs, het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en de jeugdwerkloosheid, de aangekondigde beleidswijzigingen voor inburgering en educatie. Deze onderwerpen worden hierna in vogelvlucht weergegeven, waarmee de context is geschetst waarbinnen de bve-sector in het verslagjaar functioneert. Vervolgens komen in de volgende paragraaf de kwantitatieve ontwikkelingen aan de orde. Daarna volgen drie paragrafen waarin achtereenvolgens de thema's inhoudelijke vernieuwing, beroepskolom en educatie worden uitgediept. Ten slotte geeft de inspectie in meer algemene zin een beoordeling van de kwaliteit van het bve-onderwijs, waarbij de eerdere nuanceringen op themaniveau zoveel mogelijk worden meegenomen.

### **9.1.1 Belangrijke onderwerpen voor het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie**

#### **Vernieuwingsoperaties**

In het verslagjaar 2003/2004 stonden voor de bve-sector twee op elkaar aansluitende vernieuwingsoperaties centraal. Ten eerste het herontwerp kwalificatiestructuur waarbij door de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven nieuwe competentiegerichte kwalificatieprofielen worden opgesteld. Ten tweede het herontwerp mbo waarbij door de onderwijsinstellingen competentiegericht beroepsonderwijs en competentiegerichte examens worden ontwikkeld. Omdat de vernieuwingen

omvangrijk en zeer ingrijpend zijn voor het beroepsonderwijs vindt de implementatie gefaseerd plaats. Het streven is om de structurele invoering in augustus 2007 te laten plaatsvinden.

#### Herontwerp kwalificatiestructuur/mbo

Het herontwerp kwalificatiestructuur heeft tot doel het aantal kwalificaties terug te dringen en nieuwe competentiegerichte kwalificaties te ontwikkelen, die onderling transparant en samenhangend zijn. Het Coördinatiepunt kwalificaties beroepsonderwijs zal tijdens de overgangssituatie in samenwerking met de ACOA de externe beoordeling uitvoeren van de kwalificatieprofielen en van de kwalificatiestructuur. Op basis van de nieuwe kwalificaties zijn de kenniscentra in hun paritaire commissies, waarin het bedrijfsleven en het onderwijsveld zitten, begonnen met de ontwikkeling van de kwalificatieprofielen. Deze geven een actuele en relevante beschrijving van beroepsbeoefening voor startbekwaamheden op de arbeidsmarkt. Ook de inrichting van de opleidingen, de examens, de beroepspraktijkvorming (bpv), macro-doelmatigheid en de competenties van docenten of praktijkopleiders kunnen onderdeel zijn van het debat in de paritaire commissies.

[kwalificatieprofielen](#)

Op grond van de regeling 'Proeftuinen herontwerp beroepsonderwijs 2004-2005' is aan bve-instellingen de mogelijkheid geboden na goedkeuring van een aanvraag, te starten met de uitvoering van nieuwe, competentiegerichte opleidingen op basis van een kwalificatieprofiel. Met de proeftuinen en experimenten tezamen is het de bedoeling een verbeterslag te realiseren op alle onderdelen, dus zowel wat betreft de opleidingen en examens als de kwalificatieprofielen. In paragraaf 9.2.2 besteedt de inspectie nadere aandacht aan waargenomen voordelen en knelpunten bij de inhoudelijke vernieuwing van het beroepsonderwijs.

[proeftuinen](#)

#### Terugdringen voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid

Om de jeugdwerkloosheid terug te dringen is in oktober 2003 de Taskforce Jeugdwerkloosheid geïnstalleerd, een gezamenlijk initiatief van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en OCW. Deze Taskforce wil in de huidige kabinetsperiode 40.000 tot 50.000 jeugdbanen realiseren. Hieronder vallen stagebanen, gewone banen, opstapbanen en beroepspraktijkvormingsplaatsen. Verder wil de taskforce stimuleren dat er meer wordt gedaan aan beroepsoriëntatie en beroepsvoorlichting op het (v)mbo om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, alsmede werken aan verbetering van het imago van het beroepsonderwijs.

In 'Koers bve' geeft de staatssecretaris aan afspraken te willen maken over de ambities van instellingen over voortijdig schoolverlaten om in een later stadium deze prestaties op te vragen en te benchmarken. In paragraaf 9.3.1 gaat de inspectie bij opbrengsten nader in op 'voortijdig schoolverlaten' en het 'rendement van het beroepsonderwijs'.

#### Ontwikkelingen educatie

In 2004 is de onzekerheid over de positie van educatie in de roc's toegenomen als gevolg van de aangekondigde bezuinigingen op het budget inburgering nieuwkomers en van het wetsvoorstel vrijgeven cursusaanbod WIN (Wet inburgering nieuwkomers) aan de vrije markt. Daarop anticiperend zijn sommige roc's bezig

educatie onder te brengen in aparte bv's; ze slanken verder het aanbod af om in deze overgangsfase de personele lasten terug te dringen. In paragraaf 9.2.3 wordt aandacht besteed aan de positie van Educatie.

#### Koers bve

belang regio

In juni 2004 heeft de staatssecretaris van OCW 'Koers bve' uitgebracht, met een agenda en een actieplan dat richting dient te geven aan de middellange termijn beleidsontwikkeling voor de bve-sector. Met Koers bve wordt de regionale samenhang tussen scholen en bedrijven duidelijk naar voren gebracht: 'Goede landelijke afspraken over ambities en kaders zijn van belang, maar het echte werk moet in de regio gebeuren' (OCW, 2004j).

Daarnaast bepleit 'Koers bve' een leerloopbaan voor iedere deelnemer op basis van de op competenties gerichte kwalificatiestructuur. Verder is een betere aansluiting tussen de verschillende vormen van onderwijs nodig voor een onbelemmerde doorstroom 'vmbo-mbo-hbo'.

In verschillende paragrafen komt de inspectie op deze onderwerpen terug.

groen onderwijs

Voor het agrarisch onderwijs vormt de Kaderbrief Groen Onderwijs 2004 het aangrijpingspunt voor vernieuwing van het onderwijs en de verspreiding van kennis daar over. Daarmee wordt aangesloten bij de thema's van het LNV-beleidsprogramma 'Vitaal en Samen' van 2004-2007.

#### Kwaliteitscentrum examinering (KCE)

meer controle op de kwaliteit

Het verslagjaar 2003/2004 was voor de examens mbo een overgangsjaar, voorafgaande aan de nieuwe examensystematiek die op 1 augustus in werking is getreden. In het overgangsjaar konden instellingen per opleiding kiezen tussen de externe controle op de examenkwaliteit door exameninstellingen en door de inspectie of controle van het KCE aan de hand van de door het KCE ontwikkelde standaarden voor de examenkwaliteit. Tijdens het overgangsjaar was de controle door het KCE nog niet volledig operationeel. Voor de examens van beroepsopleidingen die nog niet onder de overeenkomst van het KCE vielen, gold de bestaande verplichting van externe legitimering en inspectietoezicht. (Voor de bevindingen, zie paragraaf 9.3.1.) Door de overgang van controle door de exameninstellingen naar controle door KCE is de controlegraad in het verslagjaar lager geweest. In de nieuwe systematiek houdt de inspectie toezicht op het functioneren van het kwaliteitsborgingsstelsel van de examens en op het KCE.

### 9.1.2 Kwantitatieve ontwikkelingen

137 instellingen

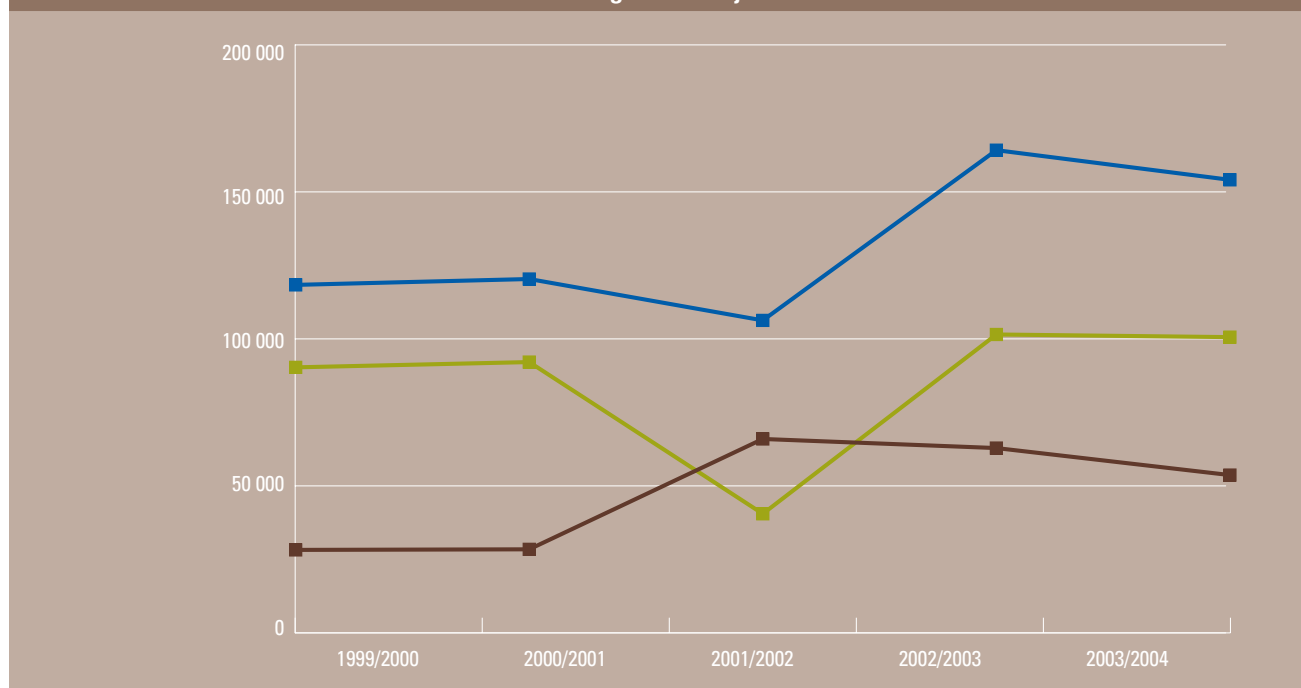
In het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie heeft de inspectie toezicht op in totaal 137 bekostigde en niet-bekostigde bve-instellingen. Onder de bekostigde instellingen vallen de roc's, de vakscholen en de agrarische opleidingscentra (aoc's). In dit onderwijsverslag wordt gerapporteerd over de bve-instellingen tezamen, tenzij expliciet wordt aangegeven dat het om roc's of aoc's gaat. In de paragraaf 'groen mbo' gaat de inspectie in op een aantal thema's die specifiek de aoc's aangaan.

**Tabel 9.1.2a Aantal deelnemers bve in het bekostigd onderwijs**

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
<b>Beroepsonderwijs</b>					
Bol	255.000	254.800	253.900	264.500	280.800
Bbl	131.900	142.600	150.100	155.900	151.000
Dt-bol	23.400	26.900	27.800	25.500	20.000
Subtotaal beroepsonderwijs	410.300	424.300	431.800	445.900	451.800
Bbl-Groen	7.600	8.000	8.400	8.600	8.700
Bol-Groen	16.200	15.800	15.300	15.000	15.100
Subtotaal groenonderwijs	23.800	23.800	23.700	23.600	23.800
Totaal beroepsonderwijs	434.100	448.100	455.500	469.500	475.600

Bron: OCW, 2004i

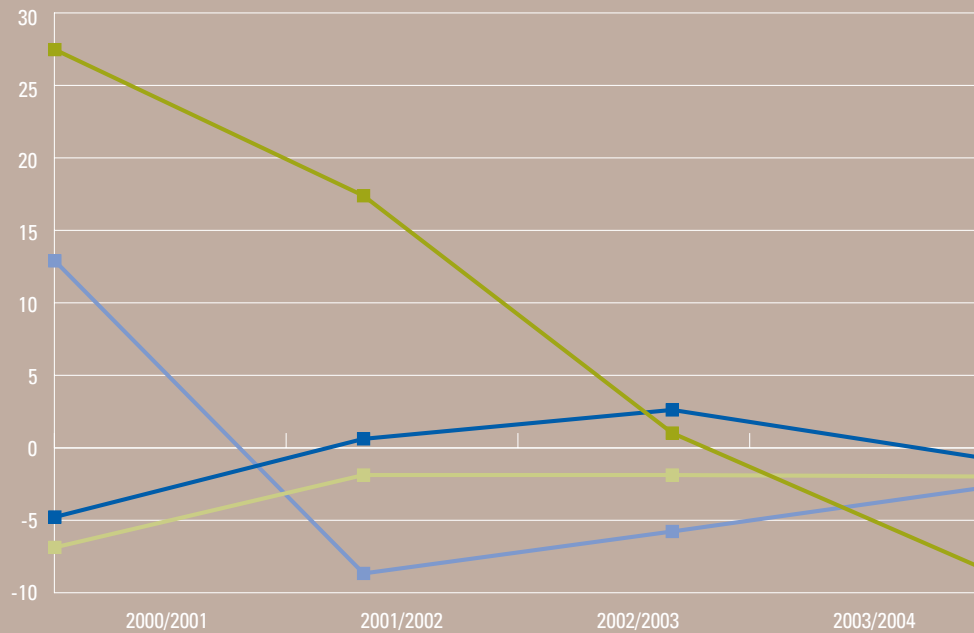
**Grafiek 9.1.2b Aantal deelnemers bve in het bekostigd onderwijs / educatie**



Bron: OCW Kerncijfers 2000-2004

■ KSE  
■ NT2  
■ Totaal educatie

**Grafiek 9.1.2c** Ontwikkeling van het aandeel ingeschreven deelnemers in het beroepsonderwijs per niveau en per sector (in percentages) / Techniek



Bron: CFI Bekostigingsstellingen (2004)

- Niveau 1
- Niveau 2
- Niveau 3
- Niveau 4

### groei beroepsonderwijs

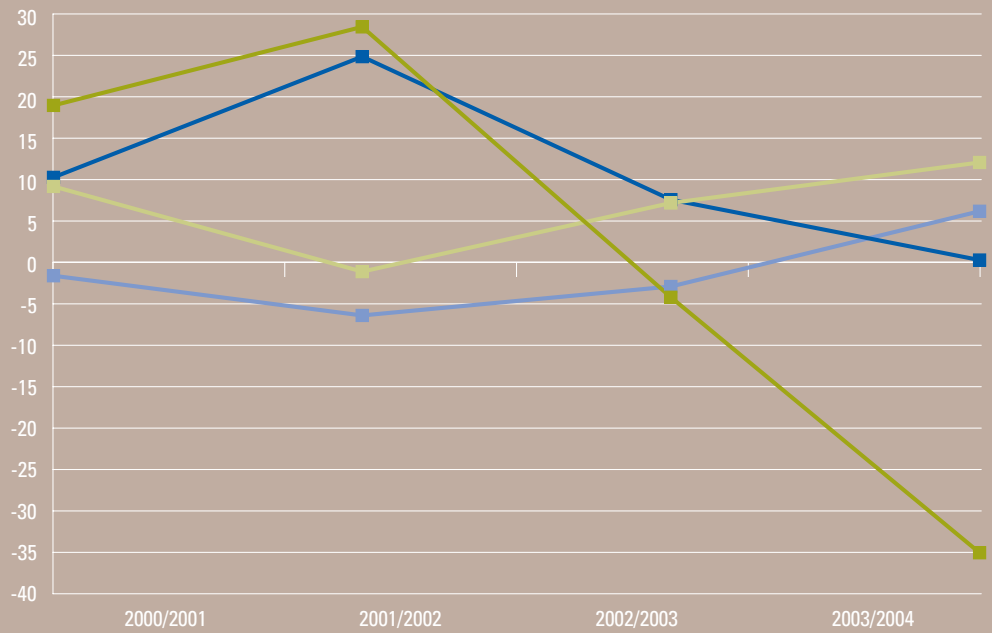
Het totaal aantal deelnemers in het beroepsonderwijs is het afgelopen jaar gegroeid (zie tabel 9.1.2a). Deze groei concentreert zich bij de beroepsopleidende leerweg (bol). Bij de beroepsbegeleidende leerweg (bbl) en in de deeltijdopleidingen loopt het aantal deelnemers duidelijk terug. De afname bij de bbl heeft mogelijk te maken met een terugloop van het aantal beschikbare bpv-plaatsen als gevolg van de economische recessie. Het aantal deelnemers educatie is flink afgenomen in het schooljaar 2003-2004.

### daling ingeschreven deelnemers op niveau 1

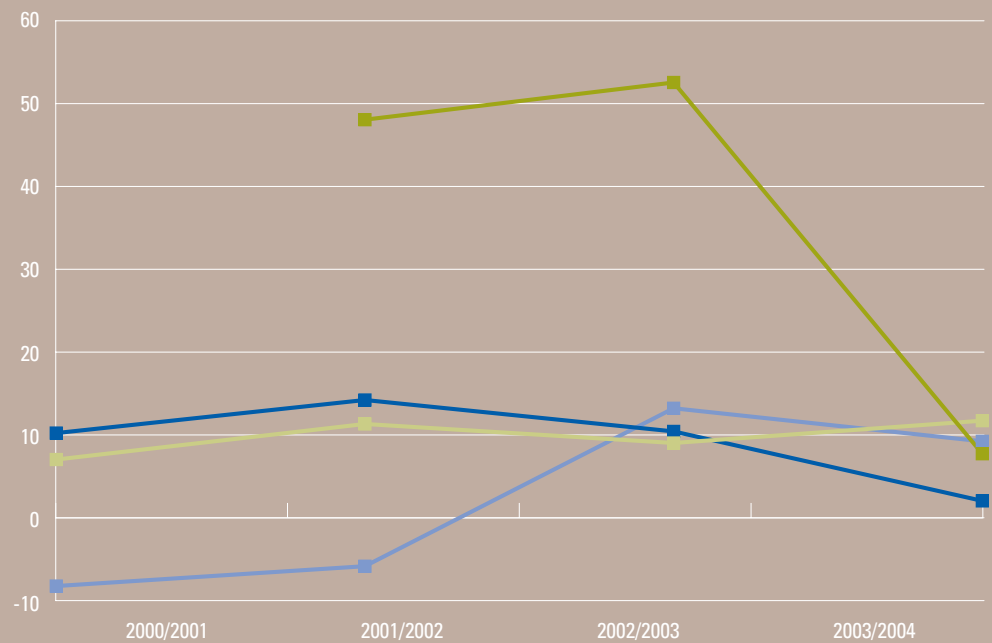
Uit grafiek 9.1.2b valt de ontwikkeling af te lezen van het aantal ingeschreven deelnemers beroepsonderwijs per niveau en per sector. Opvallend is de forse afname van het aantal ingeschreven deelnemers in niveau 1. Dit geldt met name voor de sectoren economie en techniek, maar ook in de sector dienstverlening en gezondheidszorg (DGO) is de toename zeer beperkt in vergelijking met het vorig schooljaar. Uit grafiek 9.1.2c blijkt echter dat het aantal deelnemers op niveau 1 in totaal met ongeveer zeventuizend is gedaald, maar dat het aantal deelnemers op niveau 2 evenredig is gestegen.

De inspectie ziet als mogelijke verklaring voor de verschuiving van ingeschrevenen op niveau 1 naar niveau 2, het imago van de niveau-1-opleidingen. Vooral in de sector economie biedt het diploma op niveau 1 van meet af aan een gering arbeids-

**Grafiek 9.1.2d** Ontwikkeling van het aandeel ingeschreven deelnemers in het beroepsonderwijs per niveau en per sector (in percentages) / economie



**Grafiek 9.1.2e** Ontwikkeling van het aandeel ingeschreven deelnemers in het beroepsonderwijs per niveau en per sector (in percentages) / DGO



Bron: CFI Bekostigingsstellingen (2004)

- Niveau 1
- Niveau 2
- Niveau 3
- Niveau 4

perspectief. Dit wordt bevestigd door de moeite die deelnemers ondervinden om een geschikte bpv-plaats te verkrijgen. Daar komt nog bij dat gemeenten over het algemeen steeds minder bereid zijn om de geïntegreerde trajecten educatie-beroepsonderwijs (niveau 1) mee te financieren. Wellicht om deze redenen geven zowel deelnemers als instellingen er de voorkeur aan om te starten op niveau 2.

#### aantal vrouwen stabiel

Tabel 9.1.2f laat zien dat het aandeel van vrouwelijke deelnemers net als in vorige jaren stabiel blijft. Vrouwen maken 47 procent uit van de totale deelnemerspopulatie en zijn relatief meer vertegenwoordigd in niveau 3 en 4.

Tabel 9.1.2f Deelnemers beroepsonderwijs (absolute aantallen) per niveau en naar geslacht (vrouwen per niveau in percentages tussen haakjes)								
	2000/2001		2001/2002		2002/2003		2003/2004	
Niveau 1 (assistent)	26.496	(33)	33.184	(35)	33.516	(34)	26.085	(34)
Niveau 2 (basisberoep)	109.190	(37)	109.767	(38)	113.701	(38)	120.077	(38)
Niveau 3 (vakopleiding)	95.910	(56)	109.224	(56)	117.748	(56)	120.006	(55)
Niveau 4 (middenkader/ specialisten)	192.677	(48)	179.608	(48)	180.937	(50)	185.631	(50)
<b>Totaal</b>	<b>424.274</b>	<b>(46)</b>	<b>431.783</b>	<b>(46)</b>	<b>445.902</b>	<b>(47)</b>	<b>451.799</b>	<b>(47)</b>

Bron: Cfi Bekostigingstellingen (2004).

## 9.2 Thema's in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

In de bve-sector wordt hard gewerkt om de cruciale relatie met de beroepspraktijk te verbeteren waardoor het beroepsonderwijs effectiever maar vooral ook aantrekkelijker moet worden voor de deelnemers. Daarmee draagt de bve-sector bovendien bij aan de verwezenlijking van de Lissabon-doelstellingen. Voor Nederland betekent dit concreet dat het aandeel voortijdig schoolverlaters in eerste instantie moet dalen naar vijftien procent; de Lissabon-doelstelling is acht procent; het aandeel deelnemers met een startkwalificatie moet van 74 procent naar 85 procent oplopen en de doorstroom naar het hoger onderwijs moet van 35 naar 50 procent.

De inspectie beschrijft hierna thema's die deelnemers in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie aanzetten tot grotere leerprestaties en mogelijk behoeven voor voortijdige schooluitval.



### 9.2.1 Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie als spil in de beroepskolom

In deze paragraaf beschrijft de inspectie de afstemming en de doorstroommogelijkheden in de beroepskolom vmbo-mbo-hbo. Een aantal goede voorbeelden, maar ook een aantal knelpunten komen aan de orde zowel bij de beroepskeuzevoorlichting als de intake en plaatsing.

#### Achtergrond

In het Onderwijsverslag 2002/2003 heeft de inspectie aangegeven dat de contacten tussen het vmbo en bve door onder andere de impulsprojecten zijn verbeterd, maar dat de overgang van vmbo naar mbo door de deelnemers als te abrupt wordt ervaren en dat de deelnemers mbo vinden dat ze te weinig voorlichting krijgen over de doorstroommogelijkheden naar het hbo.

In het verslagjaar 2003/2004 beoordeelt de inspectie de trajectbegeleiding bij de onderzochte units in 98 procent als voldoende. Dat betekent dat er voldoende voorzieningen zijn getroffen om een vangnet te bieden in geval van problemen of bij keuzen die in de loop van de opleiding gemaakt moeten worden. De studeerbaarheid van de opleiding, waarbij beoordeeld wordt in hoeverre het opleidingsprogramma zodanig is vormgegeven dat het goed aansluit bij voorafgaand of opvolgend onderwijs, is in twee derde van de units (63 procent) als voldoende beoordeeld. Net als vorig jaar ontbreekt het vooral aan flexibiliteit om maatwerk te kunnen leveren.

#### Inleiding

Kenmerkend voor bve is de middenpositie die het in de beroepskolom inneemt. Aan de instroomzijde vraagt dit samenwerking met het vmbo. Roc's hebben met een nogal uiteenlopend aantal vmbo-scholen te maken, variërend per regio. Roc's blijken vooral samenwerkingsverbanden aan te gaan met de meest nabijgelegen vmbo-scholen of met scholen waar een substantieel deel van de instromende deelnemers vandaan komt. Afstemmingsactiviteiten die onderwijsinstellingen gezamenlijk ondernemen, richten zich vooral op betere voorlichting en begeleiding van deelnemers. Daartoe ontwikkelen de instellingen veelal een gemeenschappelijk instrumentarium, zoals werkwijzen voor het erkennen van competenties, portfolio's en doorstroomdossiers. Daarnaast wordt gewerkt aan een verbetering van de programmatische en didactische aansluiting. Overigens lijkt een trend waarneembaar dat roc's ervoor kiezen bestuurlijke fusies aan te gaan met deze vmbo's of ze trekken bij nieuwbouw fysiek bij elkaar in.

Voor vakinstellingen geldt overigens de specifieke situatie dat zij met hun eigen branche een nauwe verbinding onderhouden en veel meer te maken hebben met een landelijke spreiding en derhalve minder regionale afspraken maken.

Aan de uitstroomzijde vraagt dit van het mbo samenwerking met meestal een of meer hbo-instellingen. Nagenoeg alle roc's kennen vormen van samenwerking met het hbo in hun regio. Tussen instroom- en uitstroomzijde bevindt zich het bve-onderwijs als substantieel midden van de beroepskolom. Dit betekent dat binnen het mbo eveneens goede afstemming en samenwerking moet plaatsvinden tussen verwante opleidingen en de te onderscheiden niveaus om overstap indien gewenst, soepel te laten verlopen.

ontwikkeling

spilpositie

### Beroepskeuzevoorlichting en loopbaanbegeleiding

Alle mbo-instellingen informeren de vmbo-deelnemers vooraf over de inhoud en de organisatie van de te kiezen mbo-opleidingen. Ze worden bereikt via bezoeken door decanen, docenten en soms ook door mbo-deelnemers, informatiemarkten, schriftelijk materiaal en via de website van het roc.

#### verkeerde beelden over opleiding en beroep

Toch blijkt dat deelnemers vaak verkeerde beelden van beroepen hebben (Sikkema, 2004). Om hier verbetering in te brengen treffen we steeds vaker initiatieven aan die deelnemers concreet laten ervaren wat de (vervolg)opleiding en het beroep inhouden. Een voorbeeld hiervan is de samenwerking die een aantal roc's is aangegaan met vmbo-scholen die de vmbo-tl-deelnemers twintig weken, één dag per week op het roc hun sectorwerkstuk laten maken.

Andere roc's stellen de definitieve keuze voor een specifieke opleiding met een jaar uit. Vooral in de sectoren economie en techniek treffen we aan dat in het eerste jaar de gezamenlijke deelkwalificaties uit de diverse opleidingen worden aangeboden en bovendien een aantal onderdelen van de verschillende opleidingsmogelijkheden in het tweede leerjaar. Zo krijgen de deelnemers een duidelijker beroepsbeeld voordat ze voor een specifieke opleiding kiezen. Een nadeel voor de roc's is dat veel deelnemers na een jaar in een andere opleiding ingeschreven moeten worden en het daardoor lijkt of er sprake is van voortijdig uitval.

#### keuze weinig rationeel

Daarnaast blijkt dat de wijze waarop jongeren hun keuze maken een weinig rationeel proces is en veelal door het moment is ingegeven (Luken en Newton, 2004). Opvallend is dat veel deelnemers die door gaan leren dat niet doen op basis van een duidelijke keuze voor een beroep, maar impulsief reageren op kiesgedrag van andere deelnemers of zo maar een vervolgopleiding kiezen en daarmee hun jeugdstatus nog niet verliezen. Hieruit valt op te maken dat voorlichting als zodanig veelal een beperkt effect heeft. Onderzoek toont overigens aan dat informatie wel effect heeft als het is ingebed in een loopbaangerichte coaching als onderdeel van het onderwijsleertraject. Loopbaanbegeleiding houdt dan in dat deelnemers van meet af aan, te beginnen in het vmbo, structureel begeleiding krijgen bij het doorlopen van hun leerloopbaan en daardoor ook beter begeleid kunnen worden bij het maken van keuzen voor opleiding en beroep.

#### voorlichting over hbo

Nagenoeg alle mbo-instellingen informeren deelnemers over de doorstroommogelijkheden naar het hbo. Dit is vaak informatie over opleidingen en beroepen in algemene zin; de informatie blijkt het minst toegankelijk te zijn over de feitelijke aansluiting die in brochures en op websites wordt gegeven (Jansen, Seij en Semeijn, 2003). Een goed voorbeeld dat de inspectie aantrof om de overgang naar het hbo te vergemakkelijken is dat in het laatste deel van een mbo-opleiding de prope-deuse al (gedeeltelijk) werd aangeboden met inschakeling van hbo-docenten. Een probleem treedt op als deelnemers kiezen voor een vervolgopleiding buiten de regio van het samenwerkingsverband. Zij profiteren dan niet van de voordelen van samenwerking tussen 'hun' mbo en het hbo. Dit speelt ook bij deelnemers die een vervolgopleiding in een andere richting of sector kiezen.

### Intake, plaatsing en afstemming

Als de opleidingskeuze is gemaakt, vindt de overdracht van deelnemers van het vmbo aan het mbo plaats. De inspectie constateert dat het mbo vrijwel altijd beschikt over schriftelijke informatie per deelnemer over de gevolgde leerweg, het vakkenpakket en de examenresultaten. Daarnaast is mondelinge informatie-uitwisseling het meest gebruikelijk. Soms worden ook overdrachtsformulieren gebruikt. Steeds vaker nemen we waar dat samenwerkingsverbanden vmbo-mbo gezamenlijk werken aan de ontwikkeling van portfolio's. Dit is een verzameling aan gemaakt werk, beoordelingen, getuigschriften enzovoorts die een beeld moeten geven van de kennis en vaardigheden waarover een deelnemer beschikt. Deze portfolio's zijn momenteel op een beperkt deel van de scholen daadwerkelijk in gebruik genomen.

Daar waar deze maatregelen nog niet getroffen zijn, blijken de mbo-opleidingen de gegevens van de toeleverende school over de deelnemer nauwelijks te benutten tijdens de loopbaanbegeleiding; het wordt vaak gebruikt als aanvullende informatie.

Willen mbo-instellingen daadwerkelijk aansluiten op competenties die deelnemers meebrengen uit het vmbo dan vraagt dat om een flexibele onderwijsinrichting. Van een vraaggestuurd aanbod, in de zin van het aanbieden van een opleidingsprogramma op basis van geconstateerde hiaten in competenties bij een deelnemer is nog nauwelijks sprake. Als de inspectie meer maatwerk en flexibiliteit aantreft dan is dat vooral in de opleidingen op niveau 1 en 2 en in de beroepsbegeleidende leerweg. Een vraaggericht aanbod treffen we wel steeds vaker aan bij de educatietrajecten (zie paragraaf 9.2.3)

Toch doen zich nog fricties voor bij de plaatsing van deelnemers in het mbo. In 2003 stroomde de eerste groep deelnemers vanuit het vmbo het mbo in. Al sinds januari 2001 bestaat een doorstroomregeling waarin geadviseerd wordt over de aansluiting van leerwegen in het vmbo op de niveaus in het mbo. Uit onderzoek (Neuvel en van Esch, 2004) blijkt echter een substantieel deel van de deelnemers op een lager niveau geplaatst te worden. Dit zijn vooral deelnemers vanuit de kaderberoepsgerichte leerweg die een beroepsbegeleidende opleiding willen volgen. Gegroeide praktijken en tradities in combinatie met onvoldoende zicht op de competenties van deelnemers uit de verschillende leerwegen, leidt ertoe dat het mbo wellicht tot een te lage plaatsing overgaat. Uit het genoemde onderzoek komt verder naar voren dat zowel de decanen van vmbo als van mbo zich van de omvang van dit probleem nog niet ten volle bewust zijn, omdat zij vaak geen totaaloverzicht hebben.

In het kader van afstemming en aansluiting vanuit het mbo naar het hbo hebben veel bve-instellingen concrete afspraken gemaakt met het regionale hbo over verkorte trajecten mbo-hbo. Daarbij wordt veelal gebruikgemaakt van doorstroompakketten, waarbij deelnemers extra vakken volgen in het mbo die in het desbetreffende hbo tot een verkort traject leiden. Uit onderzoek onder eerstejaars hbo-studenten naar de aansluiting op hun vooropleiding (Warps, 2004) blijkt overigens dat studenten afkomstig uit het mbo over het algemeen tevreden zijn over de aansluiting.

ontwikkeling van  
portfolio's

flexibiliteit

lage plaatsing

van mbo naar hbo

meer en hoger kwalificeren

### Kwalificatiewinst

Bij de opbrengsten van de beroepskolom staat het begrip kwalificatiewinst centraal. Het beroepsonderwijs kan meer deelnemers kwalificeren en deelnemers op een hoger niveau kwalificeren.

Het over een langere periode monitoren van de doorstroom binnen de instellingen en/of de regio komt de inspectie maar in zeer beperkte mate tegen. Ook vindt een systematische meting van de effecten van genomen maatregelen maar weinig plaats. Dit zorgt ervoor dat er onvoldoende zicht is op de ontwikkelingen in de doorstroom, gerelateerd aan geleverde inspanningen om deze te vergroten.

verschillende interpretaties

In de afgelopen jaren zijn er veel debatten gevoerd over het bepalen van de kwalificatiewinst van de beroepskolom, mede in relatie tot een 'leven lang leren'. De verschillende interpretaties houden verband met de verschillende functies die het onderwijssysteem worden toebedacht. Primair heeft het beroepsonderwijs een allocatiefunctie naar werk en maatschappij, maar voor de hogere niveaus gaat het tevens om een selectie richting hbo (zie ook Den Boer en Geerligts, 2004). Voor de educatieve trajecten gaat het vooral om het vergroten van de sociale redzaamheid, maar de professionele redzaamheid en educatieve redzaamheid staan eveneens centraal. Bve kent ook de geïntegreerde trajecten educatie/beroepsonderwijs. Deze trajecten zijn primair opgezet om de doorstroom van educatie naar het beroepsonderwijs te bevorderen. Hoewel verleden jaar ook al financiële belemmeringen werden aangegeven voor het moeizaam totstandkomen van de trajecten, neemt de inspectie nu waar dat veel roc's zich bezinnen op het voortbestaan van deze trajecten. Hierop wordt in paragraaf 9.2.3 apart ingegaan.

een 'leven lang leren'

In de optiek van een 'leven lang leren' leren mensen altijd en overal, niet alleen in het onderwijs maar ook tijdens het werk en andere vormen van maatschappelijke participatie. Leren is een van de vele aspecten waarmee een arbeidsorganisatie rekening dient te houden bij de inrichting van werkprocessen. Volgens De Jager (2004) ligt de uitdaging voor het beroepsonderwijs in de professionele dienstverlening rond 'aan werk gerelateerd leren'.

leerwerktrajecten

Roc's hebben sinds kort ook te maken met de instroom van leerlingen uit de leerwerktrajecten (lwt) van het vmbo. Uit de monitorrapportage van de vmbo-projectorganisatie (2004) blijkt dat geprobeerd is inzicht te krijgen in de doorstroming van lwt-leerlingen naar het mbo. De projectorganisatie geeft aan dat er sprake lijkt te zijn van een gunstige uitgangspositie, maar dat dit niet gestaafd kan worden met examenresultaten van de betreffende vmbo-leerlingen.

assistentopleidingen in het vmbo

Vanaf december 2003 is aan vmbo-scholen ruimte aangekondigd om assistentopleidingen (mbo niveau 1) aan te bieden. Deze opleiding is bedoeld voor die deelnemers die waarschijnlijk in de andere leerwegen zouden uitvallen, dan wel geen diploma zouden halen. De tijdelijke beleidsregel (Gele Katern nr. 31) wijst er wel op dat de deelnemers een diploma halen dat via een efficiënte leerweg een goede basis biedt voor verdere doorstroom in het mbo en het behalen van een startkwalificatie.

## Samenvattend

Het belang van een doorlopende leerlijn, met een daaraan gekoppelde loopbaanbegeleiding wordt door iedereen onderschreven. De inspectie neemt goede initiatieven waar, maar ziet ook een duidelijke behoefte bestaan aan een meer gestructureerde en actieve aanpak van de studie- en beroepskeuzebegeleiding die aan een doorlopende leerlijn ondersteuning kan bieden. Dat vereist echter een flexibelere organisatie van het mbo om vraaggericht te kunnen opleiden, dat wil zeggen aan te sluiten bij de verschillende competenties van deelnemers. Tot slot constateert de inspectie in het kader van kwalificatiewinst dat er nauwelijks een systematische meting van de effecten plaatsvindt. Instellingen zijn niet in staat om op basis van harde gegevens aan te geven in hoeverre de maatregelen leiden tot het terugdringen van het voortijdig schoolverlaten en het verbeteren van de doorstroom.

### 9.2.2 Inhoudelijke vernieuwing van het beroepsonderwijs

In deze paragraaf beschrijft de inspectie de voor- en nadelen van twee uitgangspunten die centraal staan bij de beschrijving van twee belangrijke inhoudelijke ontwikkelingen die worden doorgevoerd binnen de huidige opleidingen. Enerzijds worden de leerbehoeften van de deelnemers steeds meer centraal gesteld en krijgen ze meer verantwoordelijkheid voor het eigen leerproces. Anderzijds wordt het cruciale belang van praktijkgericht onderwijs onderkend en wordt de regionale samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven versterkt. Op basis van haar bevindingen geeft de inspectie een aantal voordelen, maar ook knelpunten weer.

#### Achtergrond

In het vorige verslagjaar 2002/2003 berichtte de inspectie dat veel instellingen bezig zijn met de implementatie van onderwijsinnovaties, maar signaleerde tegelijkertijd dat de voordelen hiervan nog niet merkbaar waren in het onderwijsleerproces en dat deelnemers vaak hinder ondervonden van de soms ingrijpende veranderingen.

Dit jaar constateert de inspectie dat bij units die al twee jaar aan de slag zijn, het enthousiasme van deelnemers en docenten over de vernieuwingen duidelijk toeneemt.

Over het geheel van de onderzochte units beoordeelt de inspectie de onderwijsleerprocessen en de beroepspraktijkvorming in meer dan negentig procent als voldoende. Dat betekent vooral dat de huidige gekozen inhoud en vorm in voldoende mate bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen, casus quo de huidige bestaande eindtermen van het beroepsonderwijs.

#### Inleiding

In het verslagjaar 2003/2004 hebben de onderwijsinstellingen binnen de bestaande opleidingen al elementen van competentiegericht beroepsonderwijs uitgewerkt. In het voorjaar van 2003 tekenden de landelijke organisaties van het beroepsonderwijs, gebundeld in 'Het Platform Beroepsonderwijs' en de Stichting van de Arbeid een convenant waarin de basis werd gelegd voor de Subsidieregeling

ontwikkeling

competenties

Innovatiearrangement 2003. Inmiddels zijn twintig vernieuwingsarrangementen gehonoreerd en van start gegaan. Daarnaast is het de bedoeling dat er sectorale innovatiepunten worden ingericht. Daarin participeren vernieuwers uit bedrijven die ambities omzetten in concrete acties van de diverse organisaties in het Platform. Het begrip 'competenties' kent vele definities. De definitie die het Coördinatiepunt kwalificaties beroepsonderwijs hanteert, neemt de inspectie hier als uitgangspunt en luidt: 'een competentie is het vermogen om in een specifieke situatie en context de adequate prestatie te kunnen leveren. De prestaties worden altijd bepaald door de combinatie van meer met de inhoud of het vak verbonden competenties, meer met de persoon verbonden competenties en de wil/bereidheid om de prestatie te leveren. Die drie aspecten versmelten in de beroepsuitoefening.' Competentiegericht beroepsonderwijs is gebaseerd op een competentiegericht kwalificatieprofiel en biedt deelnemers de mogelijkheden zich integraal te bekwaamen op de drie hierboven genoemde aspecten.

#### De deelnemer centraal

#### actievere leerhouding

Bij het centraal stellen van de loopbaan van de deelnemer is het de bedoeling om onderwijs en begeleiding zoveel mogelijk 'just in time' aan te bieden. Bij de onderzochte units die de verantwoordelijkheid van het leren nadrukkelijker neerleggen bij de deelnemer zelf en daar met de begeleiding op aansluiten, neemt de inspectie een aantal van de volgende positieve effecten waar.

Ten eerste krijgen de deelnemers vaak opdrachten en problemen die ze zelfstandig of in groepsverband moeten leren oplossen. Deze toegenomen verantwoordelijkheid voor het leerproces laat een actievere leerhouding bij de deelnemers zien. Geen achteroverhangende jongeren meer, die de kennisoverdracht van de docenten passief consumeren. Zo neemt de betrokkenheid van de deelnemers bij de opleiding zichtbaar toe.

Ten tweede werkt het 'loslaten van deelnemers' een gunstig onderwijsleerklimaat in de hand zowel voor de deelnemers als voor de docenten. De inspectie ziet deelnemers die op een meer 'natuurlijke' wijze met elkaar gaan samenwerken en niet omdat het moet van de docent. De docenten leren hun rol als coach in te vullen en sluiten in sommige gevallen steeds beter en makkelijker aan bij de specifieke begeleidingsbehoefte van de deelnemers. De angst om overbodig te zijn, neemt geleidelijk af.

Ten derde wordt de ondersteunende rol van ict steeds beter benut, al blijft er ruimte voor verbetering.

#### inflexibel

De inspectie neemt echter ook knelpunten waar. Het in de vorige paragraaf al aangegeven tekort aan maatwerk en flexibiliteit wringt ook hier. Door standaardisering lukt het niet om het onderwijs en de begeleiding 'just in time' aan te bieden. Bij opleidingen die bijvoorbeeld gebruikmaken van het black board, geen vaste tijden hanteren bij de indeling van de lessen en perioden, wel gebruikmaken van een pool van docenten, kan beter ingespeeld worden op de individuele leer- en begeleidingsbehoefte. De inspectie komt dit echter nog maar weinig tegen.

#### begeleiding 'just in time'

Een ander knelpunt is de mate waarin docenten adequaat in kunnen en willen spelen op de individuele leer- en ondersteuningsbehoeften van de deelnemers

tijdens het leerproces. Het is lastig de juiste balans te vinden en in te schatten of deelnemers zelfstandig aan de slag kunnen of stimulering behoeven om actief deel te laten nemen. Nog vaak signaleert de inspectie dat docenten onder de noemer van 'het geven van meer zelfstandigheid' een 'laissez faire' houding aannemen. Bij opleidingen die voldoende aandacht besteden aan het bevorderen van het leervermogen van de deelnemers, door bijvoorbeeld studievaardigheidlessen, deelnemers inzicht geven in hun ontwikkelingslijnen, het leren omgaan met studiewijzers en studierichtlijnen, zien we de deelnemers een veel actievere rol gaan innemen bij de ontwikkeling van hun competenties.

Een derde knelpunt is het vasthouden van de motivatie van deelnemers. Uit een deelnemersenquête (Van den Broek en Kerstens, 2004) blijkt dat deelnemers bij aanvang van hun opleiding allen sterk gemotiveerd zijn. Gedurende de opleiding daalt die motivatie. Dit is een bekend fenomeen dat ook in het hoger onderwijs voorkomt. Veel deelnemers gaan spijbelen, sommige soms en een klein percentage frequent. Voor meer dan de helft van de spijbelaars geldt desinteresse in de opleiding of school als de belangrijkste reden om niet naar school te gaan. Het registreren van de afwezigheid en de daarbij genomen maatregelen in begeleidende zin is van belang evenals het bijhouden van de vorderingen van deelnemers. Opleidingen doen de eerste ervaringen op met het werken met portfolio's. Deze maken de kennisconstructie inzichtelijk en geven vooral inzicht in de vorderingen die deelnemers maken. Een ander voorbeeld treffen we aan bij het onderwijsconcept 'natuurlijk leren' waarbij gewerkt wordt met reflectieverslagen over de ontwikkel- en leerlijnen van de deelnemers.

motivatie

Een vierde categorie knelpunten vormen de faciliteiten waaronder het gebouw, de lokalen, maar ook de leermiddelen. De faciliteiten zijn vaak onvoldoende afgestemd op de nieuwe leervormen. Bij instellingen die bij nieuwbouw vanaf het begin rekening hebben gehouden met kleinere leerruimten voor het werken in groepjes (of met computers), met praktijksimulaties en dergelijke heeft onderwijsvernieuwing meer kans van slagen. Wat betreft de leermiddelen zijn uitgeverijen nauwelijks in staat om tegen een betaalbare prijs maatwerk te leveren of software te ontwikkelen voor een specifiek vakgebied; we treffen docententeams aan die dat daarom zelf doen, inspeland op de specifieke leerkenmerken van deelnemers. Veel opleidingen ontwikkelen zelf leermiddelen met een vakoverstijgende of vakintegrerende inhoud, geschikt voor projectonderwijs. Dat kost veel ontwikkelkracht en is weinig efficiënt als iedere bve-instelling, soms zelfs iedere unit, opnieuw het wiel uitvindt. Tot nog toe moet de inspectie vaststellen dat op dit punt zowel interne als externe (tussen onderwijsinstellingen) kennisdeling nog maar weinig plaatsvindt. Een goed voorbeeld van krachtenbundeling en informatie-uitwisseling tussen betrokkenen is Het Platform Beroepsonderwijs. Ook het recente kenniscirculatieplan van het procesmanagement 'Proeftuinen' beoogt tegemoet te komen aan het belang van uitwisseling van ervaringen tussen instellingen.

faciliteiten

### De beroepspraktijk centraal

Bij een competentiegerichte invulling van het onderwijs wordt de beroepspraktijk dragend gemaakt voor het gehele onderwijsprogramma. Bij de onderzochte units

uitdagend



waar praktijksituaties meer centraal stonden, nam de inspectie de volgende positieve effecten waar.

Ten eerste ervaren deelnemers het leren in de praktijk of in praktijksituaties of -simulaties als meer uitdagend en stimulerend, omdat het beter aansluit op interesses en ervaringen. Uit onderzoek (NVS, 2004) blijkt dat driekwart van de mbo-jongeren werkervaring opdoet in een bijbaantje na schooltijd.

#### identiteitsleren

Ten tweede bevordert dit het identiteitsleren. Dat wil zeggen dat deelnemers zicht krijgen op de praktische werking van competenties die ze al bezitten en ze ontdekken welke nog ontbreken. De afzonderlijke competenties kennis, houding en vaardigheden krijgen pas waarde door hun werking in een beroepssituatie. Belangrijke voorwaarde is dat docenten en praktijkbegeleiders de deelnemers ondersteunen bij het integreren of construeren van de verschillende componenten van competenties (Mulder e.a., 2003).

#### passende werkhouding

Ten derde maken deelnemers tijdens het leren in de praktijk of praktijksituatie authentieke omstandigheden van het beroep mee. Zo leren ze op natuurlijke wijze een passende werkhouding aan te nemen, op tijd te komen, etc. Deelnemers voelen zich serieus genomen en zien het maatschappelijk belang in van hun functioneren. Vooral deelnemers met 'weinig zitvlees' blijken hierdoor beter en langer gemotiveerd.

#### regionale samenwerking opleiding en bedrijfsleven

Ten vierde komt de samenwerking tussen opleiding en bedrijven in de regio beter tot stand. Bij een aantal projecten in het technisch onderwijs leveren bedrijven concrete bijdragen aan de vernieuwing van de programma's en de toetsing (Onstenk, 2004). Units die een netwerk hebben opgebouwd met het werkveld in de regio, of die brancheplatforms hebben ingericht of die regelmatig stakeholdersvergaderingen organiseren, fungeren niet louter meer als opleidingsinstituut, maar ervaren zich als partner in werken en leren met het bedrijfsleven.

#### gebrek aan bpv-plaatsen

Maar het centraal stellen van de beroepspraktijk brengt ook een aantal knelpunten met zich mee. Het grootste knelpunt is het vinden van voldoende beroepspraktijkvormingsplaatsen. Met de aanhoudende recessie blijkt het steeds moeilijker om in voldoende bpv-plaatsen te voorzien. Uit onderzoek van het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) e.a. blijkt dat dit vooral voor allochtone deelnemers geldt (LBR, 2004). Dit leidt tot het ongewenste effect dat onder meer de Taskforce jeugdwerkloosheid desnoods de kwaliteitscriteria wil afzwakken om aan meer leerarbeidsplaatsen te komen. Het is ons gebleken dat op enkele plaatsen voor met name specifieke categorieën allochtone deelnemers, waaronder Marokkaanse jongens, slechts met bijzondere inspanningen een bpv-plaats gevonden kan worden. De inspectie zal nader onderzoek verrichten naar de aard en omvang van dit probleem. Wanneer het economisch belang van bedrijven door een teruglopend aantal werknemers echter toeneemt, zoals bijvoorbeeld in de techniek en de bouwwereld, zien we meer bereidheid van regionale bedrijven om bpv-plaatsen aan te bieden. Het procesmanagement herontwerp mbo geeft zelfs aan dat het bij competentiegericht leren nodig is de werving van 'stageplaatsen' dichterbij de



scholen te brengen. Zo vereisen regionale arrangementen dat nationale instituties zich op hun rollen en taken moeten bezinnen (Nieuwkerk, 2004).

Een ander voorkomend knelpunt is dat veel bedrijven de ontwikkeling en vernieuwing van het onderwijs niet als een gezamenlijke verantwoordelijkheid zien. Bedrijven geven aan dat het alleen maar tijd en geld kost en zien het niet als een investering in de toekomst (COLO, 2004). De inspectie neemt echter waar dat heldere afspraken over samenwerking tussen opleidingen en bedrijven de communicatie ten goede komen. Bovendien worden verkeerde verwachtingen voorkomen en wordt wederzijdse interesse bevorderd.

gezamenlijke  
verantwoordelijkheid

Hoewel de organisatie van de werkzaamheden en de begeleiding op de werkplek in de meeste gevallen goed geregeld is, wordt er nog weinig aandacht besteed aan inhoudelijke reflectie op hetgeen iemand in een bepaalde situatie heeft geleerd of had kunnen leren. Onderzoek van het COLO (2004) bevestigt dat en geeft bovendien aan dat daar waar die zogenoemde dialogische kwaliteit op de werkplek ontbreekt, de school feitelijk ook afwezig blijkt te zijn als het om de leerprocessen tijdens de beroepspraktijkvorming gaat. De begeleiders lijken niet echt geïnteresseerd in de leer/werkervaringen van de deelnemers. Ze zijn weliswaar beschikbaar voor communicatie, maar tonen zich niet voldoende gericht op het bespreken van ervaringen noch op het leerproces zelf, noch op het laten ontstaan van een leervraag.

begeleiding

Een aantal opleidingen heeft goede ervaringen met het zelf begeleiden van de deelnemers in het leerbedrijf. Docenten lopen in feite zelf stage en doen eigen praktijkervaring op en kunnen ter plaatse hun theoretische kennis met de praktijkervaringen van de deelnemers verbinden. Een voorbeeld in de sector economie is het 'leren op de werkvloer' waarbij kansarme deelnemers in een winkelcentrum door intensieve begeleiding en leren op de werkplek kwalificerend worden opgeleid.

Tenslotte levert de beoordeling van competenties nog vragen op. Een concreet risico vormen de beheersingscriteria bij competenties die indicatief gesteld zijn. Die criteria kunnen niet fungeren als exameneisen. De inspectie neemt op kleine schaal positieve voorbeelden waar van de ontwikkeling van de proeve van bekwaamheid door opleiding en leerbedrijf tezamen. De proeve van bekwaamheid blijkt een goed middel om een situatie in zijn geheel te beoordelen. De proeve dient zowel als terugblik als planning, want de reflectie op het handelen zorgt voor het totstandkomen van zelfsturing. Het ontbreekt echter vaak aan voorwaarden om de proeve van bekwaamheid goed uit te voeren in de vorm van tijd, menskracht, begeleiding en inventaris. Ook het werken met een persoonlijk stageplan, gekoppeld aan een portfolio blijkt een geschikt initiatief om tot een beoordeling van de praktijk over te gaan.

beoordeling van  
competenties

### Algemene kritische succesfactoren

Bij de opleidingen die op een goede wijze uitvoering geven aan de vernieuwing van het onderwijs constateert de inspectie vooral eenheid van beleid. Op instellingsniveau, maar ook op het niveau van clusters van opleidingen wordt op basis van een duidelijke visie leiding gegeven aan het vernieuwingsproces. Ook Geurts

duidelijke sturing

(2004) geeft aan dat er zonder adequaat ontwerp en passend leiderschap te veel kans is op wat De Bie e.a. (2003) 'slordig vernieuwen' noemen. Sturing op inhoud blijkt dus essentieel, maar ook sturing op basis van effectmetingen is onontbeerlijk en gebeurt nog maar weinig.

#### teams als eigenaar

De meest positieve resultaten worden behaald als initiatieven bottom-up en top-down elkaar ontmoeten. Zo is de vernieuwingsbereidheid van docenten groot als zij betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het onderwijs en zich voldoende als eigenaar van het vernieuwingsproces hebben kunnen ontwikkelen (zie ook Onstenk, 2004).

#### houvast

De inspectie constateert bovendien dat deelnemers over het algemeen heel enthousiast zijn over de onderwijsvernieuwingen als ze maar goed en duidelijk geïnformeerd zijn over wat hen te wachten staat. Juist in het begin van de verandering missen deelnemers houvast/oude zekerheden en is de vernieuwing nog onvoldoende uitgekristalliseerd om nieuwe zekerheden te geven (zie ook Van Grinsven, 2003; De Bruijn en Westerhuis, 2004).

#### Samenvattend

De inspectie constateert dat iedere bve-instelling met onderwijsvernieuwingen aan de slag is. De bereidheid te innoveren is zowel bij het management als de uitvoerenden duidelijk aanwezig. Positief effect is dat het onderwijs aantrekkelijker wordt gemaakt voor de deelnemers en dat wellicht het voortijdig schoolverlaten af zal nemen. De belangrijkste waargenomen knelpunten die de vernieuwingen in de weg staan, zijn de geringe flexibiliteit van het beroepsonderwijs om 'just in time' te kunnen werken, het beperkte begeleidingsrepertoire, geen eenduidige registratie van de voortgangs- en begeleidingsgegevens, het moeilijk beschikken over voldoende kwalitatieve beroepspraktijkvormingsplaatsen en over adequate faciliteiten op school. De inspectie constateert bovendien dat instellingen weinig zicht hebben op concrete resultaten of effecten van de vernieuwingen.

### 9.2.3 Ontwikkelingen in de educatie

In deze paragraaf beschrijft de inspectie het aanbod en de ontwikkelingen in de educatie waarbij ingegaan wordt op veranderingen, vernieuwingen en de verschuiving in het aanbod.

#### Achtergrond

#### ontwikkeling

Sinds de invoering van de WEB heeft de inspectie het NT2-onderwijs als voldoende of goed beoordeeld. Ook in het verslagjaar 2003/2004 is de kwaliteit als voldoende beoordeeld. Op alle onderdelen uit het waarderingsskader scoort educatie hoger dan het beroepsonderwijs. In het voorjaar van 2003 is onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de geïntegreerde trajecten educatie/beroepsonderwijs. Uitkomst van dat onderzoek was dat de effectiviteit en de efficiëntie ervan hoger zijn dan bij de reguliere inburgeringstrajecten. In de onderzochte geïntegreerde trajecten

was de kwaliteit van het beroepsonderwijs en van het onderdeel NT2 voldoende tot goed.

### Inleiding

Bij de totstandkoming van de WEB (Wet educatie en beroepsonderwijs) in 1996 zijn de voormalige instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs genoodzaakt te fuseren met de basiseducatie en het vavo om een roc-licentie te verkrijgen. Het aanbod van de educatie richt zich met name op taaltrajecten voor oudkomers, nieuwkomers, (semi-)analfabeten, sociaal gedepriveerden en licht-gehandicapten. Het vavo biedt volwassenen en steeds meer voortijdig schoolverlaters uit het reguliere onderwijs een tweede kans om zich te scholen.

WEB

Bij de inwerkingtreding van de WIN (Wet inburgering nieuwkomers) in 1998 werden gemeenten verplicht de educatietrajecten, waaronder de inburgeringscursussen NT2 door roc's, met name door de educatie uit te laten voeren.

WIN

Sindsdien zijn de roc's bezig geweest voor NT2 een specifieke infrastructuur op te bouwen.

Na de evaluatie van de WIN in 2002 zijn roc's, in samenwerking met gemeenten, bezig om in plaats van aanbodgericht juist meer vraaggericht te werken. In de meeste gevallen zien we dat voor iedere deelnemer van te voren een perspectief wordt vastgesteld waarop het leerproces zich moet richten. Dat kan sociale, professionele of educatieve redzaamheid betreffen. Vervolgens wordt het startcompetentieniveau van de deelnemer bepaald. Alleen die competenties worden verworven die relevant zijn voor het te behalen perspectief.

Daarnaast zijn meer duale en geïntegreerde trajecten totstandgekomen: gecombineerde trajecten beroepsopleiding niveau 1 en educatie gericht op taalverwerving. Deze trajecten vormen een belangrijke route naar de arbeidsmarkt.

In het najaar van 2003 is het wetsvoorstel vrijgeven cursusaanbod WIN aan de Tweede Kamer aangeboden. Het regelt dat het verzorgen van educatie niet langer een in de WEB geregelde wettelijke taak van roc's zal zijn. Roc's kunnen educatie blijven aanbieden, maar moeten concurreren met andere aanbieders/opleiders. Gemeenten beslissen op basis van aanbestedingstrajecten aan wie de opdracht wordt gegund. Roc's zijn niet langer verplicht alle deelnemers op te nemen omdat de toegankelijkheidsplicht van de WEB niet meer geldt voor de inburgeringsdeelnemers.

voorstel tot  
wetswijziging

De inspectie neemt waar dat veel roc's - vanwege de onzekerheid over continuïteit van de inkomsten uit inburgeringstrajecten en vooruitlopend op afschaffing van de gedwongen winkelnering - thans bezig zijn de educatie af te bouwen of onder te brengen in aparte rechtspersonen. Gemeenten willen hiervoor, vooruitlopend op de maatregelen, niet meer betalen. De verdere ontwikkeling van geschikt lesmateriaal, de aanschaf van ict of investeringen in huisvesting worden door sommige roc's tijdelijk opgeschort.

De onderwijsinspectie heeft aangegeven de ontwikkelingen bij de roc's nauwgezet te volgen en - indien dit leidt tot vermindering van de kwaliteit van het onderwijs - dit te melden in het jaarlijkse onderwijsverslag.

### Vernieuwingen

In de afgelopen jaren, inclusief het verslagjaar 2003/2004, heeft educatie veel geïnvesteerd in tal van onderwijsvernieuwingen.

Ten eerste is er multimediaal materiaal ontwikkeld en in omloop gebracht waarmee de deelnemers voor een groot deel op zelfstandige wijze de taal sneller kunnen leren. Educatie lijkt beter toegerust te zijn dan het beroepsonderwijs om een appèl te doen op de verantwoordelijkheid van de deelnemer voor zijn eigen leerproces. Omdat het echter zeer kwetsbare en kansarme doelgroepen betreft, is het voor de docenten nog wel eens moeilijk de balans te vinden tussen ingrijpen, begeleiden of zelfstandig laten gaan bij bijvoorbeeld opdrachten die buiten de veilige sfeer van de school moeten worden uitgevoerd.

Ten tweede is bij de meeste educatieafdelingen al de omslag gemaakt naar functioneel leren in de praktijk, via taal- en werkstages. Uitgangspunt is dat de taalverwerving beter verloopt en beklijft als deze wordt aangeboden in een betekenisvolle context. Net als bij het beroepsonderwijs op niveau 1 geldt ook hier dat het grootste probleem het verkrijgen van een stage is.

Ten derde wordt de omslag gemaakt naar vraaggericht werken. Dat toont in de meeste gevallen dat bij de intake wordt nagegaan wat deelnemers in het eigen land aan werkervaring hebben opgedaan en geleerd. Ook wordt geïnventariseerd wat iemand zou willen en kunnen (eventueel na verdere oriëntatie), waarop een programma wordt aangeboden. De onderdelen spreken, luisteren, schrijven en lezen worden nu gericht aangeboden, aansluitend op wat nodig is voor studie of werk.

### Verschuiving aanbod

Al een aantal jaren achtereen geeft de inspectie aan dat door veranderend gemeentelijk beleid een verschuiving valt waar te nemen in de bekostiging van trajecten voor alle potentiële doelgroepen in de educatie naar de bekostiging voor NT2-trajecten voor nieuwkomers c.q. de inburgeraars. Dit beeld wordt onder meer beïnvloed door een andere wijze van registratie van educatie.

### wachtlijsten oudkomers

Uit onderzoek (Brink e.a., 2004) blijkt dat bij 25 van de 40 roc's de wachtlijsten voor oudkomers niet zijn opgelost. Op 1 december 2003 betreft het 10.072 personen, waarvan 76 procent al langer dan vier maanden staat ingeschreven. Daarvan komt tachtig procent voor rekening van de vier grote steden (G4). De wachtlijst in Amsterdam is nog nooit zo hoog geweest, terwijl in Den Haag, Rotterdam en Utrecht sprake is van een lichte daling. Opvallend is dat het aantal nieuwe wachtenden ten opzichte van 1 mei 2003 nagenoeg gelijk gebleven is. De groei in december wordt dus vooral veroorzaakt door een stagnatie in de uitstroom van de wachtlijsten. De meest genoemde verklaringen van de roc's zelf zijn de gemeentelijke bezuinigingen op inburgerings- of oudkomersgelden. Dat heeft gevolgen voor de capaciteit en kan ertoe leiden dat nieuwkomers oudkomers wegdrücken of dat zelfmelders die onder de beëindigde oudkomersfinanciering vielen niet of slechts incidenteel worden geplaatst.

### alfabetiseringsonderwijs

De schatting is dat Nederland 1,5 miljoen functioneel analfabete volwassenen telt, van wie een miljoen van autochtone afkomst. In een samenleving die steeds meer

het karakter krijgt van een kennissamenleving is dat een ernstige handicap. De overheid is daarom in 2002/2003 een landelijke campagne gestart. Uit onderzoek (Brink e.a., 2004) blijkt dat er een toename is van het aantal deelnemers van 10 tot 12 procent, dat komt neer op ongeveer 5.600 deelnemers. Ondanks de duidelijke stijging lijkt er van een landelijk breed effect toch geen sprake. De gegevens wijzen erop dat de werving van deelnemers voor een belangrijk deel afhankelijk is van de regionale inspanningen van de individuele roc's en gemeenten.

Van vavo is op veel plaatsen nog slechts beperkt sprake; het staat niet meer in verhouding tot het aanbod van de zogeheten moedermavo aan duizenden vrouwen. Bij een aantal roc's wordt de 2e fase van het vmbo niet meer aangeboden, bij anderen beperkt. Het havo is in meerdere regio's terugbracht tot een minimum aantal vakken om een diploma te behalen. Het vwo is door veel gemeenten afgebouwd. Soms zijn er (boven)regionale afspraken over het gezamenlijk instandhouden van het vwo. Ook hier zijn de te kiezen vakken meestal beperkt tot wat minimaal nodig is om een diploma te halen. Het vavo wordt overigens door steeds meer gemeenten gebruikt als tweede kans voor jongeren, die voortijdig het reguliere voortgezet onderwijs hebben verlaten.

vavo

#### Samenvattend

Educatie investeert al jaren in de kwaliteit van taaltrajecten voor de meest kansarme doelgroepen. De kwaliteit is op alle onderdelen uit het waarderingskader hoger beoordeeld dan het beroepsonderwijs.

Door gemeentelijk beleid verschuift het aanbod al enige jaren en wordt voor het grootste deel budget uitgetrokken voor inburgeringstrajecten. De aangekondigde plannen om de bekostiging voor die trajecten anders te gaan regelen, gecombineerd met het wetsvoorstel om het cursusaanbod vrij te geven aan de commerciële markt, doet een aantal gemeenten besluiten de aanbestedingen bij roc's op te schorten. Dit betekent voor die roc's dat de huidige voorzieningen afgebouwd moeten worden of anderszins geregeld.

De inspectie zal de ontwikkelingen bij educatie nauwgezet volgen en, indien de kwaliteit van het onderwijs vermindert, daar verslag van doen.

### 9.3 De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

In deze paragraaf geeft de inspectie de kwaliteitsbeoordelingen weer die op basis van kwaliteitsonderzoeken tot stand zijn gekomen. De nieuwe werkwijze en het waarderingskader worden kort toegelicht. Vervolgens komen de domeinen 'onderwijs en leren', 'opbrengsten' en 'kwaliteitsborging' aan de orde. Tenslotte wordt ingegaan op de nalevingscontrole van wettelijke documenten en op een aantal zaken, specifiek gericht op groen mbo.

#### Werkwijze

De Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) gaat uit van het principe dat onderwijsinstellingen zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteit. Het ligt voor de hand

dat de inspectie in haar toezicht aansluit op de resultaten daarvan. In de praktijk betekent dat dat de inspectie het zelfevaluatie-rapport als uitgangspunt van toezicht neemt. Op basis daarvan maakt de inspectie bij haar periodiek kwaliteitsonderzoek (PKO) en later bij haar rapport een indeling die aansluit bij de structuur, casu quo de organieke eenheden van de instelling. Deze eenheden zijn in de regel clusters van opleidingen en worden voor het gemak in deze tekst 'units' genoemd. Het doel van een periodiek kwaliteitsonderzoek is een integrale uitspraak te geven over de kwaliteit van het onderwijs van de instelling.

Van beoordelingen op opleidingsniveau, zoals voorheen gebruikelijk, is in principe geen sprake meer. Behalve wanneer de inspectie een redelijk vermoeden heeft van ernstige tekortschietende kwaliteit dan vindt een nader onderzoek plaats op opleidingsniveau. Een onderzoek naar kwaliteitsverbetering (okv), gericht op een opleiding van onvoldoende kwaliteit, heeft tot doel te beoordelen of de kwaliteit na een bepaalde periode wel voldoende is.

Als een instelling in een kalenderjaar niet in aanmerking komt voor een pko of een okv dan voert de inspectie een jaarlijks onderzoek uit naar de kwaliteit van het onderwijs aan de instelling, waarbij een algemene agenda het bezoek stuurt. Van dat bezoek wordt een verslag gemaakt met bevindingen en conclusies.

#### Aantal onderzoeken

De inspectie heeft in het verslagjaar 2003/2004 35 periodieke kwaliteitsonderzoeken (pko's) uitgevoerd, waarvan veertien bij niet-bekostigde instellingen (nbi's), zes bij vakinstellingen, elf bij roc's en vier bij aoc's. In totaal zijn 128 units beoordeeld. Verder is bij 24 opleidingen onderzoek gedaan naar kwaliteitsverbetering. Daarnaast hebben 76 jaarlijkse onderzoeken plaatsgevonden.

### 9.3.1 De kwaliteit van het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie

verbetering noch  
verslechtering

Tabel 9.3.1a vergelijkt de kwaliteitsbeoordelingen op onderwerpen zoals die tijdens de bestandsopname 1998-2003 zijn gehanteerd met de onderwerpen zoals die in 2003/2004 zijn gehanteerd.

De inspectie stelt vast dat van de meeste onderdelen die redelijk vergelijkbaar zijn met onderdelen uit de periode 1998/2003, het beoordelingspercentage nagenoeg gelijk is gebleven. Dit betekent dat de kwaliteit van de bve-sector over het geheel genomen niet is verbeterd, noch is verslechterd. Uitzonderingen vormen de hogere oordelen bij de beroepspraktijkvorming en de kwaliteitsborging en -verbetering op instellingsniveau en de lagere beoordeling van de kwaliteitsborging en -verbetering op unitniveau.

De onderwerpen omgang met deelnemers, opbrengsten en rechtsbescherming worden als nieuw beschouwd en dienen als nulmeting.

De kwaliteit van het onderwijs bij educatie scoort overigens op alle onderdelen uit het waarderingskader hoger dan het beroepsonderwijs.

vermindering

#### Zwakke units

In het verslagjaar 2003/2004 zijn 24 opleidingen volledig heronderzocht omdat de kwaliteit van de opleidingen tijdens het voorafgaande periodiek kwaliteitsonder-

**Tabel 9.3.1a Totaal percentage voldoende op aspectniveau in 1998- 2003 en 2003-2004**

<b>1998-2003 Toetsingskader IIT Instellingsniveau</b>	<b>Totaal</b>	<b>2003-2004 Waarderingskader Instellingsniveau</b>	<b>Totaal</b>
Evaluatie en kwaliteitsverbetering	25	Kwaliteitsborging en - verbetering	42
Doelgroepenbeleid	55	Toegankelijkheid	61
		Instellingsresultaten	47
<b>1998-2003 Oud waarderingskader Unitniveau</b>	<b>Totaal</b>	<b>2003-2004 Nieuw waarderingskader Unitniveau</b>	<b>Totaal</b>
Voorlichting en intake	95	Trajectbegeleiding	98
Flexibiliteit en maatwerk opleiding	62	Studeerbaarheid programma	63
Doelmatigheid	82		
Leerplaatsen/middelen	96	Onderwijsleerproces	92
Onderwijsleerproces	93		
Beroepspraktijkvorming	78	Beroepspraktijkvorming	91
Begeleiding en voortijdig schoolverlaten	92	Trajectbegeleiding	98
Examens en externe legitimering	55	Examens en externe legitimering	72
Evaluatie en kwaliteitsverbetering	38	Kwaliteitsborging en –verbetering	27
		Omgang deelnemers	94
		Opleidingsresultaten	50
		Rechtsbescherming deelnemers	85

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2004)

zoek onvoldoende was. Dat betekent dat zij op vijf of meer van de negen aspecten een onvoldoende scoorden. Daarvan zijn 22 opleidingen, dit is 91,6 procent, als voldoende beoordeeld. In vergelijking met het verslagjaar 2002/2003 zijn minder zwakke opleidingen aangetroffen. Toen werden 30 zwakke opleidingen onderzocht waarvan 22 als voldoende werden beoordeeld, dit is 70 procent. De grootste verbetering na de heronderzoeken is te vinden bij ‘kwaliteitsborging en -verbetering’, (van 0 naar 13 procent) en bij ‘studeerbaarheid programma’ (van 50 naar 63 procent). Met de twee opleidingen die opnieuw als onvoldoende zijn beoordeeld heeft de inspectie nieuwe afspraken gemaakt voor verbeteringstrajecten en de beoordeling daarvan.

### Domein ‘onderwijsproces’

De kwaliteit van het domein ‘onderwijsproces’ omvat de beoordelingen op toegankelijkheid, studeerbaarheid van de programma’s, onderwijsleerprocessen, beroepspraktijkvorming, omgang met deelnemers en de trajectbegeleiding.

### Toegankelijkheid van het onderwijs

De inspectie onderscheidt twee dimensies in toegankelijkheid: de toegankelijkheid tot de instelling of de opleidingen en toegankelijkheid tot de kwalificaties. In vergelijking met de beoordeling over de periode 1998/2003 is de beoordeling in 2003/2004 gestegen van 55 naar 61 procent. We concluderen dat de roc’s in principe voldoende mogelijkheden hebben om toegankelijk te zijn voor kansarme

voldoende wervend



doelgroepen. In paragraaf 9.2.3 is de educatie uitgebreid beschreven. Deze trajecten bieden veel kansarmen momenteel een perspectief. Ook in de niveau-1-opleidingen worden de meeste risicodeelnemers opgeleid. In paragraaf 9.1.1 hebben we echter geconstateerd dat het aantal deelnemers op niveau 1 in totaal met ongeveer 7.000 is gedaald, maar dat het aantal deelnemers op niveau 2 evenredig is gestegen. De reden is wellicht een slecht imago van niveau 1 en in de sector economie vooral een gering arbeidsperspectief. Dit wordt bevestigd door de moeite die deelnemers ondervinden om geschikte bpv-plaatsen te krijgen. Daar komt bij dat gemeenten over het algemeen steeds minder bereid zijn om de geïntegreerde trajecten educatie-beroepsonderwijs (niveau 1) mee te financieren.

De inspectie constateert dat de meeste bve-instellingen voldoende toegankelijk zijn voor gehandicapte deelnemers. Het vinden van een geschikte en aan de handicap aangepaste bpv-plaats waarbij ook vaak extra begeleiding noodzakelijk is, vormt echter een groot knelpunt bij de meeste opleidingen.

#### Studeerbaarheid programma

voldoende studiebelasting

Studeerbaarheid heeft vooral betrekking op de inrichting van het programma. Sluit dit goed aan op het voorafgaande onderwijs en is het zodanig vormgegeven dat het redelijk doorlopen kan worden in de tijd die ervoor staat. De studiebelasting wordt in bijna 90 procent als voldoende beoordeeld. Doorslaggevend voor de matige score van 63 procent is het ontbreken aan flexibiliteit. In de paragraaf 'Bve als spil in de beroepskolom' is geconcludeerd dat de meeste opleidingen gestandaardiseerd worden aangeboden en dat er nog onvoldoende aangesloten wordt op de verschillende competenties van deelnemers. Op dit punt wijkt de beoordeling niet af van de beoordeling van maatwerk en flexibiliteit tijdens de bestandsopname 1998/2003.

#### Onderwijsleerprocessen en de beroepspraktijkvorming

hoog percentage  
voldoende

De beoordeling van de uitvoering van de onderwijsleerprocessen, waaronder de beroepspraktijkvorming, scoort op alle onderdelen boven de negentig procent voldoende. Dat betekent vooral dat de huidige gekozen inhoud en vorm in voldoende mate bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen, de huidige bestaande eindtermen van het beroepsonderwijs. In vergelijking met de vorige jaren is het percentage voor de onderwijsleerprocessen nagenoeg gelijk gebleven, terwijl dat voor de beroepspraktijkvorming flink is toegenomen van 78 naar 91 procent. Opleidingen hebben vooral geïnvesteerd in het organiseren van de begeleiding en in het verbeteren van de afstemming van theorie en praktijk.

In de paragraaf 'Inhoudelijke vernieuwing van het beroepsonderwijs' is beschreven welke belangrijke ontwikkelingen de inspectie waarneemt, gericht op de komst van competentiegericht beroepsonderwijs. Het betreft het centraal stellen van de deelnemer en van de beroepspraktijk. In dezelfde paragraaf worden de positieve effecten daarvan op het onderwijsleerproces en de bpv geschetst, maar komen ook de knelpunten aan bod.

#### Ict

In het onderwijsleerproces wordt ict steeds breder ingezet. Vooral bij de instructie, het aanbieden van leeractiviteiten aan deelnemers en bij de communicatie met



en begeleiding van deelnemers is het ict-gebruik door bve-docenten toegenomen. De inzet van ict bij het volgen van onderwijsloopbanen is vergelijkbaar met vorig jaar. Wel vindt de ontwikkeling van toetsen vaker volledig digitaal plaats (op bijna de helft van de instellingen).

De bve-instellingen zoeken minder samenwerking met andere instellingen, maar de ondersteuning van derden is wel toegenomen. Docenten werken vooral samen met docenten van de eigen instelling, met name om ideeën en informatie uit te wisselen. De meeste instellingen zien, als het gaat om zorgdossiers, portfolio's en doorlopende leerlijnen, vaker het belang in van ict voor het versterken van de beroepskolom.

De ict-voorzieningen zijn nog verder op peil gebracht. De deelnemer-computerratio is iets gunstiger dan vorig jaar (5,8 versus 6,4), de toegankelijkheid van het interne netwerk van buitenaf is verbeterd (maar nog wel beperkt) en de onderwijsinhoudelijke ondersteuning is in mindere mate een knelpunt dan vorig jaar.

Op het gebied van educatieve software worden de kosten en standaardisatie van educatieve software, de mogelijkheid programma's op maat te maken en de onderwijskundige kwaliteit als grootste knelpunten ervaren door de ict-coördinatoren.

Tweederde van de docenten beschikt volgens de ict-coördinatoren over voldoende ict-basisvaardigheden. De didactische ict-vaardigheden van docenten worden, samen met de beschikbare tijd voor de invoering van ict in het onderwijs door meer dan de helft van de ict-coördinatoren als (zeer) problematisch ervaren.

### Trajectbegeleiding

Trajectbegeleiding heeft betrekking op de processen die er zijn om de deelnemer vanaf aanmelding bij de opleiding te volgen tot het moment van kwalificering.

De inspectie heeft evenals vorig jaar de systematiek van de voorlichting als goed beoordeeld. In paragraaf 9.2.1 stond de inspectie uitvoerig stil bij de voorlichting en de trajectbegeleiding van deelnemers. De organisatie van de trajectbegeleiding, in de traditionele zin van beroepskeuzebegeleiding en voortgangsbegeleiding, is goed geregeld: vorig jaar scoorde 95 procent daarop voldoende, nu is dat zelfs 98 procent. De inspectie constateert in de ontwikkeling naar competentiegericht onderwijs dat er een duidelijke behoefte bestaat aan een meer gestructureerde en actieve aanpak van studie- en beroepskeuzebegeleiding in de vorm van loopbaanbegeleiding.

goed georganiseerd

### Omgang met deelnemers

Bij dit onderwerp gaat de inspectie na in hoeverre deelnemers voldoende voorlichting en informatie krijgen gedurende de opleiding en in welke mate zij zich veilig en gerespecteerd voelen op school en op de bpv-plaats. De beoordeling van 94 procent voldoende geeft over het algemeen aan dat de omgang met deelnemers als voldoende wordt ervaren. Voor de zes procent onvoldoende geldt in twee derde van de gevallen dat het vooral gaat om het veiligheidsgevoel. De meeste deelnemers voelen zich in de klas wel veilig. Het veiligheidsgevoel neemt enigszins af in openbare ruimten en wordt nog minder als ze zich buiten de schoolgebouwen bevinden. Zie ook hoofdstuk 3: 'Veiligheid, voortijdig schoolverlaten en schoolverzuim'.

### Domein 'opbrengsten'

De kwaliteit van het domein 'opbrengsten' omvat de beoordelingen van de resultaten op instellingsniveau en op opleidingsniveau. Beoordeeld wordt in welke mate een instelling ervoor zorgt dat deelnemers in een optimaal bij hun mogelijkheden aansluitende opleiding terechtkomen. Tevens wordt beoordeeld hoe met deelnemers wordt omgesprongen die toch uitvallen tijdens de opleiding.

### Resultaten

In vergelijking met het vorige verslagjaar neemt de inspectie geen verbetering waar in de kwaliteit van de opbrengsten van de bve-instellingen.

De inspectie spreekt haar grote zorg uit over het ontbreken van betrouwbare en eenduidige in-, door- en uitstroomgegevens van deelnemers. De op instellingsniveau gegenereerde gegevens blijken in veel gevallen niet overeen te komen met de gegevens op unit- of opleidingsniveau. Als er al gegevens beschikbaar zijn, blijken ze in twee derde van de onderzochte units niet gebruikt te worden voor beleidsdoeleinden. Verder ontbreken bij meer dan de helft van de units gegevens over de gemiddelde verblijfsduur. De 'resultaten' zijn derhalve voor 50 procent op unitniveau en in 47 procent op instellingsniveau als voldoende beoordeeld.

### Voortijdig schoolverlaten

De gegevens over voortijdig schoolverlaten blijken niet betrouwbaar en valide. Dit komt voor een deel doordat zowel tussen als binnen de organieke eenheden van de instellingen verschillende definities en systemen worden gehanteerd bij het melden en registreren van voortijdig schoolverlaters. Op basis van de gebrekkige gegevens krijgt de inspectie de indruk dat het percentage allochtone deelnemers dat de opleiding verlaat, beduidend hoger is dan het percentage autochtone deelnemers. De rmc-effectrapportage 2003 gaat uit van een daling van het aantal nieuw gemelde (en geregistreerde) voortijdig schoolverlaters met 10 procent, dit is van 70.500 naar 63.850. Ongeveer 41 procent is afkomstig uit het mbo en nog eens 5 procent uit de volwasseneneducatie. De inspectie merkt op dat de rmc's zelf grote vraagtekens zetten bij de kwaliteit van deze gegevens. De inspectie komt tot de conclusie dat aan de invoering van het onderwijsnummer hoge prioriteit moet worden gegeven. Dit kan de basis vormen voor betrouwbare management- en beleidsinformatie.

### Ongediplomeerde uitstroom

Uit de gegevens van het Ministerie van OCW (zie tabel 9.3.1b) valt op te maken dat de ongediplomeerde uitstroom in 2003/2004 met duizend deelnemers heel licht is afgenomen ten opzichte van 2002/2003.

### Diploma's beroepsonderwijs

Het aantal afgegeven diploma's beroepsonderwijs is ten opzichte van vorig jaar gestegen tot 126.850. Dat is een stijging van 1,7 procent. Dit kan betekenen dat er relatief meer jongeren zijn gediplomeerd of dat er per deelnemer meer diploma's zijn behaald. De cijfers geven hier geen uitsluitsel over (zie tabel 9.3.1c).

**Tabel 9.3.1b Uitstroom in het beroepsonderwijs met bron 'Referentieraming 2004' van Ministerie van OCW**

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004
Aantal ongediplomeerde uitstroom (*1000)	64,5	81,5	88,1	103,0	102,3
Aantal gediplomeerde uitstroom (*1000)	112,8	120,4	120,7	123,1	*126,8
<b>Totale uitstroom (*1000)</b>	<b>177,2</b>	<b>201,9</b>	<b>208,8</b>	<b>226,1</b>	<b>229,0</b>

Bron: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2004)

\* Cfi bekostigingstelling (as2003)

### Diploma's/certificaten educatie

Het aantal behaalde diploma's in het voortgezet onderwijs voor volwassenen (vavo) vertoont de laatste jaren grote schommelingen. Het gaat hier overigens alleen over deelnemers die uit de rijksmiddelen voor educatie zijn bekostigd. In 2003 zijn er in vergelijking met 2002 meer diploma's mavo behaald en minder havo- en vwo-diploma's afgegeven, zie tabel 9.3.1d.

**Tabel 9.3.1c Aantal afgegeven diploma's mbo per kalenderjaar 2000-2003**

	2000	2001	2002	2003
Niveau 1	8.047	9.959	12.092	12.903
Niveau 2	29.868	31.411	34.892	35.094
Niveau 3	25.241	28.213	33.918	33.341
Niveau 4	-	49.900	43.843	45.512
<b>Totaal</b>		<b>119.483</b>	<b>124.745</b>	<b>126.850</b>

Bron: Bekostigingstelling bve, Cfi, Inspectie van het Onderwijs, peilmoment 1 oktober 2004.

Uit tabel 9.3.1e blijkt dat het aantal uitgestroomde deelnemers NT2 zonder certificaat met bijna 30 procent sterk is gedaald. Tegelijkertijd is het aantal behaalde certificaten afgenomen met ruim 31 procent. Het aantal deelnemers dat een niveautoets heeft afgelegd is met ruim 18 procent afgenomen.

Daarnaast kan een deelnemer zich opgeven voor een staatsexamen NT2. De Informatie Beheer Groep organiseert de staatsexamens en houdt de gegevens over diploma's en certificaten bij. Uit de tabel 9.3.1f is af te lezen dat het aantal gediplomeerden staatsexamens NT2 in vergelijking met vorig jaar weer iets is gestegen.

**Tabel 9.3.1d Vavo, aantal behaalde diploma's van 1999-2003 naar niveau (exclusief NT2)**

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Mavo	970	1.041	969	1.448
Havo	2.292	2.366	1.670	1.465
Vwo	1.238	1.242	1.093	936
<b>Totaal</b>	<b>4.500</b>	<b>4.649</b>	<b>3.732</b>	<b>3.849</b>

Bron: Cfi Referentietelling (1999 - 2003)

**Tabel 9.3.1e Aantal deelnemers NT2 (oudkomers) en behaalde resultaten 1999-2003**

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Deelnemers NT2 (alleen betaald uit rijksmiddelen)	57.135	57.193	54.867	56.456
Uitgestroomde deelnemers zonder certificaat	10.503	11.350	12.131	8.514
Behaalde certificaten	12.013	9.873	9.202	6.326
Deelnemers dat een niveautoets heeft afgelegd	38.745	31.372	34.432	27.982

Bron: Cfi Educatietelling gemeenten (1999 - 2002)

**Tabel 9.3.1f Aantal gediplomeerden staatsexamens NT2 1999-2003**

	1999/2000	2000/2001	2001/2002	2002/2003
Gediplomeerden staatsexamen I	291	90	92	192
Gediplomeerden staatsexamen II	424	249	236	334

Bron: Cfi Educatietelling gemeenten (1999 - 2000)

### Domein Kwaliteitsborging en -verbetering

De kwaliteit van het domein 'kwaliteitsborging en -verbetering' omvat de beoordelingen van de kwaliteitsborging en -verbetering zowel op instellingsniveau als unitniveau, de rechtsbescherming van de deelnemers en de borging van de kwaliteit van de examens.

### Kwaliteitsborging en -verbetering

#### instellingsniveau

Tabel 9.3.1a laat zien dat de beoordeling van het onderdeel kwaliteitsborging en -verbetering op instellingsniveau in vergelijking met de periode 1998/2003 verbeterd is. Het percentage stijgt van 25 naar 42. Deze verbetering is vooral toe te schrijven aan het feit dat instellingen steeds beter in staat blijken de wensen van de omgeving in kaart te brengen en op basis daarvan hun centrale beleidsdoelstellingen

te formuleren. De systematische benadering van de kwaliteitszorg voldoet echter maar in ongeveer de helft van de bezochte instellingen. In de meeste situaties hebben de instellingen wel hun visie en doelstellingen geformuleerd en zijn er activiteitenplannen aanwezig. De fase waarin instellingen zich in de meeste gevallen bevinden is de implementatiefase ofwel uitvoeringsfase. Aan de evaluatiefase is men net begonnen. Bij twee derde van de instellingen constateert de inspectie dat er op instellingsniveau onvoldoende sturing plaatsvindt van het gehele proces. Daarnaast wordt er onvoldoende verantwoording afgelegd aan belanghebbenden over behaalde resultaten en ten slotte wordt er maar weinig gebruikgemaakt van het betrekken van onafhankelijke deskundigen bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs.

Tabel 9.3.1a laat zien dat de beoordeling van het onderdeel kwaliteitsborging en -verbetering op unitniveau juist verslechterd is in vergelijking met de periode 1998/2003 van 38 naar 27 procent. De onvoldoende beoordelingen zijn in bijna driekwart van de units te wijten aan het niet betrekken van onafhankelijke deskundigen bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs. Gezien de ontwikkelingslijn met betrekking tot kwaliteitszorg in de bve-sector vanaf 1996 is het redelijk te veronderstellen dat instellingen nu recht doen aan hun wettelijke verplichting en het onderwijs mee laten beoordelen door externe deskundigen. De beoordelingen zijn op dat punt aangescherpt.

Daarnaast blijkt de implementatie van de systematiek van de kwaliteitszorg in bijna twee derde van de onderzochte units nog nauwelijks merkbaar. Wellicht sluit de op instellingsniveau gekozen systematiek niet aan bij de verwachtingen en wensen van de units die volop aan het vernieuwen zijn. Men ervaart systematische kwaliteitszorg als last en niet als kritische reflectie op de voortgang van een vernieuwingsproces. Dit vergt gegevens over de vernieuwingen (en overigens rond de bedrijfsprocessen in het algemeen), die laten zien dat het een goede richting opgaat, zonder te ontkennen dat er nog veel te doen valt. Dan worden instellingen c.q. de units sterker in het innovatieproces en winnen ze aan vernieuwingsvermogen (zie ook Geurts, 2004).

Net als op unitniveau vindt nog weinig verantwoording plaats aan de belanghebbenden. Er worden over het algemeen wel tevredenheidsenquêtes gehouden onder de deelnemers, maar terugkoppeling van de resultaten vindt nog weinig plaats.

Het begrip 'verantwoorden' neemt een sleutelpositie in in het governance-denken. In het bedrijfsleven is het gemeengoed dat iedere grote organisatie in staat moet zijn op een professionele wijze verantwoording af te leggen over haar resultaten. Roc's zijn grote instellingen en hebben de afgelopen jaren ook meer autonomie gekregen om te handelen. Het ligt dan ook in de lijn der verwachting dat zij good governance tentoonspreiden. Er worden in dit kader initiatieven genomen om aan het zelfregulerend vermogen beter vorm te geven. Aangezien de bve-sector op dit vlak veel verder ontwikkeld is dan de sectoren po en vo, is de beoordeling ook navenant strenger. De inspectie is van mening dat er twee zaken zijn die de ontwikkeling momenteel hinderen. Ten eerste ontbreekt het aan voldoende betrouwbare kwantitatieve gegevens en ten tweede wordt er nog onvoldoende

unitniveau

good governance

gebruikgemaakt van beoordelingen van onafhankelijke deskundigen over de kwaliteit van het onderwijs.

#### Rechtsbescherming deelnemers

Dit onderdeel richt zich vooral op de formele rechtsbescherming van de deelnemers. De inspectie controleert of de deelnemers beschikken over een onderwijsovereenkomst (oo), praktijkovereenkomst (po) en een onderwijs- en examenregeling (oer) en of die aan de wettelijke vereisten voldoen. De oo en po voldoen voor bijna alle onderzochte units aan de wettelijke vereisten. De oer toont in minder dan tien procent tekortkomingen. Daarover worden direct afspraken gemaakt voor herstel op korte termijn. Die afspraken zijn nagekomen.

Verder gaat de inspectie na of er adequate klachtenprocedures zijn voor examens en vertrouwenszaken. Dat is in de meeste units het geval.

#### Examens

In paragraaf 9.1.1 is aangegeven dat voor de examens mbo het verslagjaar als een overgangsjaar geldt naar een formele beoordeling vanaf 1 augustus 2004 door het KCE. Voor instellingen die nog geen overeenkomst met KCE hadden afgesloten, gold de bestaande verplichting van externe legitimering en inspectietoezicht. Dit heeft ertoe geleid dat de inspectie slechts 32 units onderzocht heeft op de kwaliteit van de examenvoorwaarden. Van deze units is 72 procent als voldoende beoordeeld. Nagenoeg alle units besteden voldoende zorg aan de voorlichting en organisatie van de uitvoering van de examens. Omdat het slechts een beperkt aantal units betreft, kan aan de beoordeling geen conclusie worden verbonden.

### 9.3.2 Naleving wet- en regelgeving

Toezicht op de naleving van wet- en regelgeving vormt een onderdeel van de beoordeling van de rechtsbescherming van deelnemers en van de beoordeling van examens.

Meer dan 90 procent van de units voldoet met de wettelijke documenten aan de vereisten. Waar dat niet het geval was, zijn direct afspraken gemaakt voor herstel op korte termijn. Deze afspraken zijn binnen de gestelde termijnen nagekomen.

Er zijn enkele opleidingen aangetroffen die niet aan de 850-urennorm in het kader van de Wet op Studiefinanciering voldeden. Daar zijn eveneens direct afspraken gemaakt voor herstel; ook die zijn binnen de gestelde termijnen nagekomen.

Van de units die voor de borging van de kwaliteit van de examens aangesloten waren bij een exameninstelling was bij 81 procent de externe legitimering in orde.

### 9.3.3 Specifieke onderwerpen in het groene mbo

De inspectie heeft op verzoek van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) onderzoek verricht naar (het verloop van) een drietal specifieke onderwerpen binnen het groene onderwijs. Ten eerste naar de voortgang van

de projecten 'culturele diversiteit'. Ten tweede naar de aandacht die aoc's besteden aan kwaliteitszorg bij buitenschoolse leerplaatsen tijdens het praktijkleren buiten de Innovatie Praktijkcentra (ipc's). Tenslotte is de maatschappelijke inbedding van het groene onderwijs binnen het totale onderwijs onderzocht, toegespitst op de relatie tussen aoc en roc respectievelijk scholengemeenschappen voor voortgezet onderwijs.

### Culturele diversiteit

Het grootste deel van de agrarische opleidingscentra (tien van de twaalf) doet mee aan het meerjarige project Culturele Diversiteit. De aoc's hebben, gelet op de ruime voorwaarden voor deelname, inhoudelijk gezien uiteenlopende projectaanvragen ingediend. Deze variëren van gerichte aandacht voor de multiculturele samenleving tot een verhoging van het aantal allochtone deelnemers op (tenminste) het niveau van de regionale bevolkingssamenstelling. De inspectie constateert dat het project vrijwel overal volgens het ingediende stappenplan verloopt. Het uiteindelijke resultaat zal aan het eind van het project in 2006 bekend zijn.

stappenplan

In 2004 hebben de deelnemende aoc's een tussenrapportage ingediend, waarin enkele trends waarneembaar zijn. Aoc's verwachten dat het streven naar een deelnemerspopulatie die een afspiegeling vormt van de bevolkingssamenstelling in de regio, niet of nauwelijks haalbaar is: groen onderwijs staat bij allochtonen niet direct in de belangstelling. Deelname aan het project Culturele Diversiteit heeft op verschillende aoc's weer wel een ander effect. Door de specifieke aandacht voor culturele diversiteit is het onderwerp 'multiculturele samenleving' meer herkenbaar en op de centra beter bespreekbaar geworden, vooral wanneer in de samenleving gebeurtenissen plaatsvinden die hiermee verband houden. De laatste tijd lijkt de belangstelling van allochtonen voor opleidingen niveau 1 en niveau 2 trouwens iets toe te nemen. Dat is niet een direct gevolg van het project Culturele Diversiteit, maar komt omdat werkgevers in de groene sector hun personeel willen scholen op het niveau van beginnend beroepsbeoefenaar. Onder deze groep van deelnemers bevinden zich meestal ook allochtonen.

trends

### Praktijkleren en kwaliteitszorg

Voor het (buitenschools) praktijkleren maken de aoc's nog steeds in hoofdzaak gebruik van de ipc's. De terugloop bij de ipc's lijkt nu te stoppen op een niveau van ongeveer zestig procent ten opzichte van enkele jaren geleden, maar de variatie tussen de aoc's is groot. Naast de kosten van de ipc's en de afstand van een aoc tot een ipc speelt daarin ook de opvatting van aoc's een rol dat bepaalde vormen van praktijkleren (beter) door hen zelf gedaan kunnen worden. Daarom zijn in sommige gevallen binnen de gebouwen en terreinen van de aoc-mbo-vestigingen eigen voorzieningen getroffen. In andere maakt het aoc gebruik van faciliteiten elders (leermiddelen, gebouwen, terreinen) waarbij eigen docenten het onderwijs verzorgen. Het meest voorkomend zijn de maneges voor paardenhouderij. In deze gevallen betaalt het aoc een passende vergoeding uit de gelden voor het praktijkleren aan de aanbieder. Het komt overigens nauwelijks voor dat gebruikgemaakt wordt van én leermiddelen/outillage én personeel van buiten de school.

weinig systematisch

Gestructureerde, systematische kwaliteitszorg ten aanzien van de diverse buitenschoolse leerplaatsen is meestal niet bij de aoc's aanwezig. Zij beoordelen de aanbieders van praktijkleren ook niet op een eventueel daar aanwezig kwaliteitszorgsysteem, hoewel bijvoorbeeld ipc's daar wel over beschikken. De aoc's beperken zich tot een afweging van het onderwijskundig rendement bij een bepaalde aanbieder tegen de achtergrond van een eventueel alternatief. Bij sommige vestigingen van aoc's worden de deelnemers regelmatig geënquêteerd over hun ervaringen bij de buitenschoolse leersituaties.

goede contacten

#### Samenwerking met voortgezet onderwijs en roc's

Naast bestaande en goede contacten (zoals met het voortgezet onderwijs inzake doorstroming en samenwerking) is een duidelijke trend waarneembaar om met roc's samen te werken. De grenzen tussen aoc en roc worden minder scherp. Dit laatste kan onder meer worden toegeschreven aan de (toekomstige) mogelijkheden tot verruiming in het onderwijsaanbod bij bve-instellingen. Zo worden afspraken gemaakt met roc's over gezamenlijke verantwoordelijkheid (of verzorging) van een opleiding. Een voorbeeld is de samenwerking tussen een aoc en een roc in Hoorn voor de opleiding 'Medewerker watersportindustrie' waarbij ook de HISWA is betrokken. Initiatieven om dezelfde constructie te benutten voor de opleiding 'Loonwerk' zijn inmiddels in gang gezet.

verdergaande samenwerking

Soms gaat de samenwerking verder. Zo werkt een aoc in Winschoten op basis van bestuurlijke verbindingen intensief aan doorgaande leerlijnen binnen de beroepskolom aldaar. Ook een scholengemeenschap, een roc, het hoger beroepsonderwijs, alsmede gemeenten en provincie nemen daar deel aan de verwezenlijking van dit project. De meest verstrekkende voorbeelden van samenwerking zijn te vinden bij aoc's die bestuurlijk gefuseerd zijn met een roc of een school voor voortgezet onderwijs.

## 9.4 Nabeschuiving

De inspectie heeft de staat van het onderwijs in de sector bve weergegeven enerzijds aan de hand van een beschrijving van de stand van zaken bij de invoering van de vernieuwingen in het beroepsonderwijs en bij verbetering van de aansluiting van opleidingen in de beroepskolom. De positieve effecten zijn weergegeven, maar ook de waargenomen knelpunten.

Anderzijds is op basis van onze kwaliteitsonderzoeken een beoordeling gegeven over de kwaliteit van het onderwijs.

De bve-sector is daadwerkelijk begonnen met de implementatie van vernieuwingen van het onderwijs die tot doel hebben het onderwijs effectiever en aantrekkelijker te maken. De vernieuwingsbereidheid is groot. Dat dit gepaard gaat met vallen en opstaan, is evident. De beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs in 2003/2004 wijst uit dat de kwaliteit van het onderwijs over het geheel genomen gelijk is gebleven. Het ontbreken van een eenduidige registratie van rendementgegevens, gecombineerd met een nog onvoldoende geïmplementeerd kwaliteitszorgsysteem



op unitniveau zorgen ervoor dat het vernieuwingsproces onvoldoende geborgd is. De inspectie signaleert hier een afbreukrisico ten aanzien van de structurele inbedding van de vernieuwingen.

De inspectie constateert met zorg dat het percentage voortijdig schoolverlaters nog steeds hoog is ondanks de geconstateerde voldoende trajectbegeleiding en de inspanningen om de doorlopende leerlijn te verbeteren in de beroepskolom.

Tenslotte constateert de inspectie dat de meeste instellingen nog onvoldoende invulling geven aan de verantwoording. In een context van grotere autonomie zullen bve-instellingen zich op een professionelere wijze moeten kunnen verantwoorden. Als in de instellingen het interne toezicht mede plaatsvindt met de inzet van onafhankelijke deskundigen biedt dat de inspectie aangrijpingspunten om beter vorm te geven aan proportioneel toezicht. Het ontbreken van betrouwbare kwantitatieve gegevens staat de uitvoering van 'good governance' nu nog in de weg.

# Hoofdstuk 10

## De staat van het hoger onderwijs

Samenvatting *290*

- 10.1 Ontwikkelingen in het hoger onderwijs *292*
- 10.2 Thema's in het hoger onderwijs *297*
  - 10.2.1 Accreditatie *297*
  - 10.2.2 Bachelors en masters *299*
  - 10.2.3 Toegankelijkheid *303*
  - 10.2.4 Convenant lerarenopleidingen vo en bve *309*
  - 10.2.5 Goed bestuur in het hoger onderwijs *310*
  - 10.2.6 Ict in de lerarenopleidingen *313*
- 10.3 De kwaliteit van het hoger onderwijs *314*
  - 10.3.1 Inleiding *314*
  - 10.3.2 Kwaliteit van de gevisiteerde opleidingen en afgestudeerden *314*
  - 10.3.3 De kwaliteit van het hoger landbouwonderwijs *320*
  - 10.3.4 De kwaliteit van het aangewezen onderwijs *323*
- 10.4 Naleving wet- en regelgeving *324*
  - 10.4.1 Intern toezicht van instellingen op naleving *324*
  - 10.4.2 Vrijstellingen *325*
  - 10.4.3 Klachten in het hoger onderwijs *329*
- 10.5 Nabeschuiving *331*

# Samenvatting

meer studenten	Terwijl het aantal universiteiten en hogescholen zich stabiliseert, neemt het aantal studenten nog steeds toe. Dat ligt nu rond de half miljoen. De groei in het studiejaar 2003/2004 is vooral te danken aan de toename van de instroom in de sectoren onderwijs en gezondheidszorg van het hbo. In het wo schreven zich dit jaar meer studenten in voor de bètawetenschappen. Dat is een trendbreuk ten opzichte van voorgaande jaren.
accreditatie	Internationale ontwikkelingen zijn in sterke mate bepalend voor wat er in het hoger onderwijs verandert. De invoering van accreditatie vormde een belangrijke stelselwijziging, in het bijzonder voor de externe kwaliteitszorg. Het eerste jaar dat de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) functioneerde, kenmerkte zich vooral door voorbereidende activiteiten. Dit academisch jaar, het tweede jaar voor de NVAO, werd een groot aantal aanvragen voor nieuwe opleidingen behandeld en vonden de eerste accreditaties plaats. Ook werd het veld actiever; de eerste kritiek kwam los. Er zijn zorgen over de toename van bureaucratie en de stijging van kosten.
bachelor-masterstructuur	De grote verandering in het hoger onderwijs die de invoering van de bachelor-masterstructuur inhield, begint zich dit studiejaar te 'zetten', vooral waar het de bachelorfase aan de universiteiten betreft. De vernieuwde programma's zijn in werking getreden, masterprogramma's zijn verder uitgewerkt en de voorlichting aan studenten is verbeterd. De toelating en eventuele selectie voor de masteropleidingen vormen een aandachtspunt voor de nabije toekomst, evenals het gebrek aan transparantie in regelingen, afspraken en toelatingsarrangementen dat de inspectie in haar monitor heeft geconstateerd.
toegankelijkheid	De discussie over de toegankelijkheid van het hoger onderwijs wordt gedomineerd door Europees economisch beleid, door vragen over de deelname van specifieke bevolkingsgroepen, en door de vraag of selectie aan de poort al dan niet wenselijk is. Selectie heeft per definitie gevolgen voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De inspectie zal daarom ook de komende jaren in het Onderwijsverslag stelselmatig aandacht besteden aan ontwikkelingen op het gebied van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs.
samenwerking tussen de toezichthouders	In juni 2001 sloot de minister van OCW een convenant met de zeven hogescholen die op dat moment het aanbod van de lerarenopleidingen vo en bve verzorgden. Aanleiding was de zorgelijke bedrijfseconomische situatie van deze lerarenopleidingen. De inspectie en de Auditdienst van OCW onderzochten op verzoek van het ministerie van OCW de uitvoering en de resultaten van het convenant. Het onder-

zoek is een praktijkvoorbeeld van het traject Geïntegreerd Toezicht, dat meer in algemene zin gericht is op verdergaande samenwerking tussen de toezichthouders. De toezichthouders hebben de stellige indruk dat de bedrijfseconomische situatie is verbeterd ten opzichte van het begin van de convenantperiode. De plannings- en verantwoordingsinformatie die de hogescholen tijdens het onderzoek ter beschikking stelden, was echter gebrekkig, vooral in relatie tot de eisen die tegenwoordig aan goed bestuur worden gesteld.

Goed bestuur is in het hoger onderwijs des te belangrijker nu de overheid sinds een aantal jaren een grotere autonomie aan de instellingen verleent en streeft naar deregulering. Deze grotere zelfstandigheid krijgen instellingen 'niet voor niets', want ze hebben wel een verantwoordingsplicht aan studenten, aan de samenleving en aan de overheid. Deze laatste blijft immers verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en als belangrijkste financier wil zij weten of haar geld doelmatig en rechtmatig besteed wordt. Het onderzoek door de inspectie naar het functioneren van toezichtsorganen in het hoger onderwijs is hier een voorbeeld van.

governance

De waardering voor het curriculum en de kwalificaties van afgestudeerden van de dit verslagjaar gevisiteerde opleidingen hoger onderwijs zijn voldoende tot goed, zo blijkt uit de oordelen van de visitatiecommissies. Wel vragen de commissies aandacht voor de manier waarop de bewaking en borging van kwaliteit geregeld is, voor internationalisering, voor meeliftgedrag en voor het gegeven dat de studielast van een groot deel van de onderzochte hbo-opleidingen aan de lichte tot zeer lichte kant blijkt te zijn.

visitatiecommissies

Het aantal studenten binnen het hoger agrarisch onderwijs blijft stabiel. Elf opleidingen van vijf agrarische hogescholen zijn in de verslagperiode beoordeeld door een visitatiecommissie. Alle opleidingen gaan terecht uit van een brede inzetbaarheid (en internationale oriëntatie) van de landbouwingenieur. De visitatiecommissie is kritisch over de systematische kwaliteitszorg binnen deze instellingen.

Halverwege 2004 is de nieuwe beleidsregel 'Aanwijzing instellingen hoger onderwijs' in werking getreden. Private instellingen die aangewezen willen worden, vragen voortaan de Nederlands-Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) om een uitspraak over de kwaliteit van het aangeboden onderwijs.

agrarisch onderwijs,  
private instellingen

In het kader van haar taak om toe te zien op de naleving van wet- en regelgeving heeft de inspectie dit verslagjaar aandacht besteed aan de wijze waarop binnen het hoger onderwijs vrijstellingen worden verleend en aan de afhandeling van klachten.

aandachtspunten  
inspectie

## 10.1 Ontwikkelingen in het hoger onderwijs

### Cijfers en feiten

#### samenwerking en fusie

Nederland telde dit jaar 22 universiteiten en 121 hogescholen, waarvan de helft bekostigd. Na de grote fusies van de afgelopen jaren in het hbo lijkt het aantal instellingen zich daar te stabiliseren. Het proces van samenwerking en fusie in het ho is daarmee echter niet ten einde, want met het oog op de overstap naar universitaire masteropleidingen vanuit het hbo zoeken nu vooral universiteiten en hogescholen toenadering tot elkaar. In Amsterdam zijn de beide universiteiten zelfs een fusie aangegaan met hogescholen. Nieuw is ook het recente samenwerkingsverband tussen de drie technische universiteiten. In eerste instantie leggen zij gezamenlijk vast welke criteria de kwaliteit van hun opleidingen bepalen, in tweede instantie onderzoeken zij de mogelijkheden om zich ten opzichte van elkaar te profileren. Dit type inhoudelijke samenwerking is nog niet eerder voorgekomen in de Nederlandse universitaire wereld.

#### drieduizend opleidingen

In totaal boden de instellingen in het hoger onderwijs bijna drieduizend opleidingen aan. Het ging om 2.053 bacheloropleidingen en 857 masteropleidingen. Er waren daarnaast nog ruim 600 opleidingen 'oude stijl' waar studenten hun opleiding binnen de oude structuur afronden. In het aangewezen hbo is ruim 20 procent niet omgezet in een bacheloropleiding, in het bekostigd hbo is dat ongeveer 10 procent. Tabel 10.1a laat zien hoeveel bachelor- en masteropleidingen het hoger onderwijs aanbood in het studiejaar 2003/2004. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen universiteiten en hogescholen, tussen bachelors en masters, en tussen bekostigd en aangewezen onderwijs. Het bekostigd onderwijs wordt grotendeels van overheidswege gefinancierd; bij het aangewezen of niet-bekostigd onderwijs is dat niet geval, wel worden de diploma's erkend. De tabel bevat nog geen hbo-masteropleidingen omdat daarmee pas in 2004 een start is gemaakt.

**Tabel 10.1a Opleidingen hoger onderwijs september 2003**

	Aantal instellingen	Aantal bachelors	Aantal masters
Wo bekostigd	13	418	810
Wo aangewezen	9	17	47
Hbo bekostigd	59	1072	
Hbo aangewezen	62	546	
<b>Totaal</b>	<b>143</b>	<b>2.053</b>	<b>857</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004).

Opmerkelijk is het aantal geregistreerde masters aan de universiteiten: dat is ten opzichte van vorig jaar bijna verviervoudigd. Na de introductie van de bachelorfase twee jaar geleden, bereidt men zich nu voor op de komst van de studenten die binnenkort overstappen naar de masterfase.

geregistreerde masters  
verviervoudigd

### Studenten

Het totaal aantal studenten aan Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs bedroeg ruim een half miljoen. In het hbo stonden ruim 330.000 studenten ingeschreven. Dit betekent ten opzichte van het vorig studiejaar een aanzienlijke toename, veroorzaakt door een forse stijging in de instroom van 6,6 procent (kengetallen hbo). Die stijging is vooral te danken aan de groei van de sectoren onderwijs en gezondheidszorg. Ook stijgt de instroom uit het mbo en van instromers tussen de 20 en 24 jaar. Het aandeel van deeltijders neemt gestaag toe, maar niet opzienbarend; het bedraagt nu 20 procent van het totaal. Dat houdt in dat men bij de inrichting van het programma niet meer alleen de voltijdstudent voor ogen kan houden, maar ook rekening moet houden met deze groep en haar specifieke kenmerken. Aan de universiteiten stonden bijna 190.000 studenten ingeschreven, een stijging ten opzichte van het vorige studiejaar met zo'n 9.000 studenten. Het aandeel van de deeltijders blijft stabiel en ligt rond de 8 procent (www.vsnunl, kengetallen universitair onderwijs, 2004). Momenteel volgt in Nederland 43 procent van de jongeren hoger onderwijs. Het streven van de overheid is om dit in 2010 op 50 procent te brengen.

ruim een half miljoen  
studenten

3 procent van de studenten komt uit het buitenland. Dat percentage ligt relatief laag in vergelijking met andere Europese landen: in België is het 11 procent, in Frankrijk 16 procent.

Net als in het hoger onderwijs elders in Europa trekken rechten, economie en sociale wetenschappen de meeste studenten. Technische en exacte opleidingen lieten een kleine stijging zien in aantallen studenten, maar bleven toch weinig in trek, zeker vergeleken met deelname aan die studies in andere Europese landen. Ook het aandeel van vrouwen in die opleidingen ligt ver achter in vergelijking met de ons omringende landen. Een duidelijke stijging vertoonden de inschrijvingen aan de lerarenopleidingen, zowel aan hogescholen als aan universiteiten.

Nederland en Europa

### Instroom

Wanneer we alleen de instroom in beschouwing nemen, beginnen zich opmerkelijke verschuivingen tussen de verschillende sectoren te manifesteren. In het hbo nam de groei van de lerarenopleidingen toe met zestien procent. Ook de sector gezondheid trok aan, de instroom nam met tien procent toe. Aan de universiteiten trokken de 'klassieke' opleidingen als de talen weer meer studenten, evenals techniek en gezondheid. In andere sectoren daarentegen (gedrag en maatschappij, economie) schreven zich dit jaar relatief beduidend minder studenten in dan voorgaande jaren, hoewel dit nog steeds de opleidingen zijn waaraan de meeste studenten studeren.

verschuivingen

inspectie evalueert  
bètaconvenant

### Meer bèta's

De toename in de instroom bij techniek zal degenen die zich zorgen maken over het tekort aan bèta's verheugen; het tij lijkt te keren. Vanwege dat tekort hadden de minister van OCW en zes algemene universiteiten in 1998 immers het bètaconvenant gesloten met als doel: gezamenlijk maatregelen treffen om de in-, door- en uitstroom bij de bètaopleidingen aan de algemene universiteiten te verbeteren. De technische universiteiten waren niet betrokken bij het convenant. Het bètaconvenant liep vooruit op Europese ontwikkelingen: in 2000 werd in de Europese Raad van Lissabon de strategische doelstelling vastgelegd om Europa tegen 2010 te maken tot 'de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld'. Een van de subdoelstellingen is dat het aantal afgestudeerden in bètatechnische richtingen per 2010 met vijftien procent gestegen moet zijn. Nederland heeft deze doelstelling onderschreven (begin 2005 heeft de Europese Commissie besloten de Lissabon-doelstellingen bij te stellen, en de bijbehorende termijn te verlengen).

Eind 2002 liep het bètaconvenant af. In haar eindevaluatie van de uitvoering van het convenant (Inspectie van het Onderwijs, 2004a) concludeert de inspectie dat het totaalbeeld van in-, door- en uitstroom bij de bètaopleidingen aan de algemene universiteiten gedurende de periode dat het bètaconvenant van kracht was niet ingrijpend is gewijzigd. Dit ondanks het feit dat er veel energie was gestoken in de vernieuwing van de opleidingen, het ontwikkelen van nieuwe varianten en de verbetering van de aansluiting tussen het vwo en het wo.

geen verschil algemene  
en technische  
universiteiten

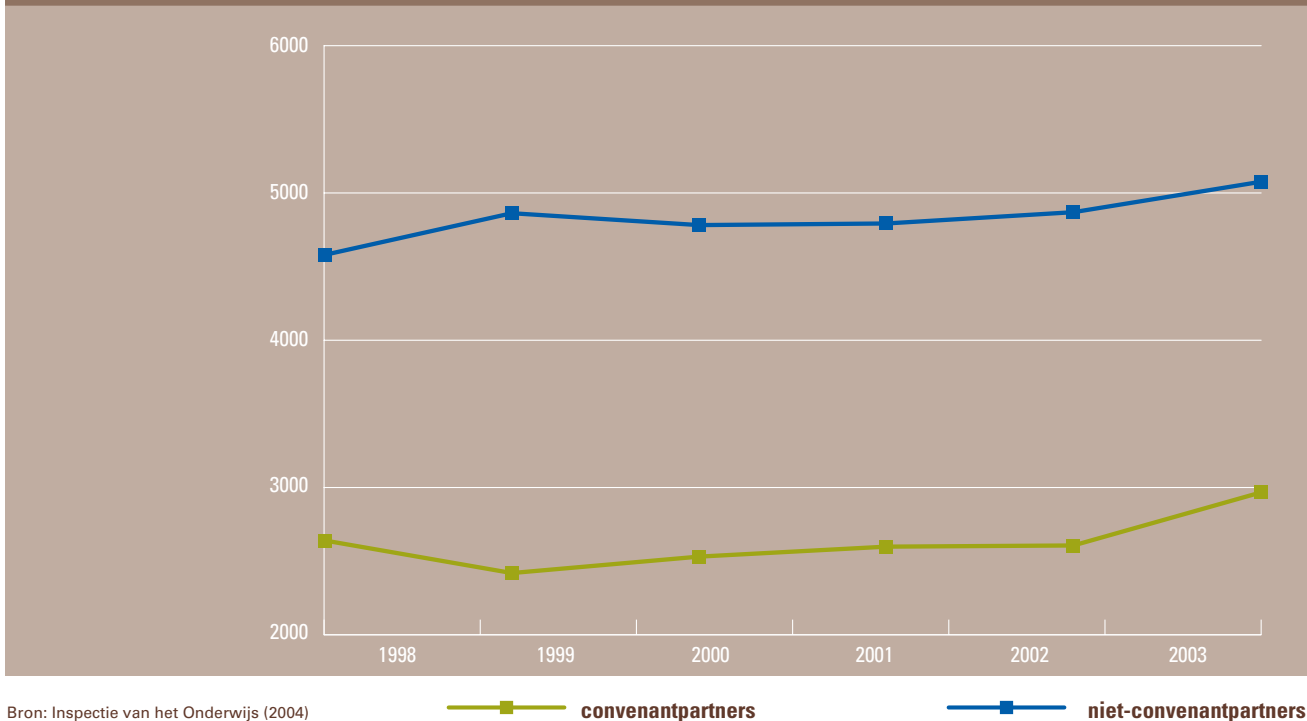
Er was ten tijde van de eindevaluatie nog geen volledige cyclus van het curriculum van de vernieuwde vijfjarige opleidingen uitgevoerd. Mogelijk is een langere doorlooptijd nodig om resultaten van de onder het convenant geleverde inspanningen zichtbaar te maken. Grafiek 10.1a laat zien dat het aantal eerstejaars dat zich voor het studiejaar 2004/2005 heeft ingeschreven bij bètaopleidingen aan de zes universiteiten die partner waren in het convenant, een duidelijke stijging vertoont ten opzichte van het studiejaar 2003/2004. Tegelijkertijd blijkt uit de grafiek ook dat zich in het landelijk beeld van inschrijvingen (de zes algemene universiteiten plus de drie technische universiteiten) voor wo-bètaopleidingen een vergelijkbare stijging voordoet. Over de gehele linie gezien blijft het daarom de vraag of de toename inderdaad te danken is aan de extra inspanningen die in het kader van het convenant zijn verricht. Dan zou men immers een verschil in toename verwachten tussen de deelnemende universiteiten en de niet-deelnemende universiteiten.

### Opleidingen in afbouw

risico's

In het hoger onderwijs worden regelmatig bestaande opleidingen vervangen door nieuwe, en opleidingen opgeheven die niet langer relevant geacht worden. Wanneer opleidingen op termijn worden opgeheven, spreekt men van 'afbouwende' opleidingen; het ministerie van OCW registreert de einddatum en reeds ingeschreven studenten krijgen een beperkte tijd (vaak de nominale studieduur plus een jaar) om de opleiding af te maken. Opleidingen in afbouw lopen een verhoogd risico op problemen rond de kwaliteit en studeerbaarheid van het programma. Het is immers niet denkbeeldig dat de meeste aandacht van het personeel uitgaat naar nieuwe en bestaande opleidingen. Een ander risico zou kunnen zijn dat studenten van zo'n

**Grafiek 10.1a** Convenantpartners en niet-convenantpartners vertonen een vergelijkbare lijn in bèta-instroom.  
Looptijd bètaconvenant: 1998 - 2002.



Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004)

opleiding in afbouw niet voldoende tijd krijgen om hun studie af te ronden. Daarom is uit het oogpunt van kwaliteitszorg bij deze opleidingen extra waakzaamheid geboden. De inspectie heeft om die reden in kaart gebracht hoeveel opleidingen van bekostigde instellingen in afbouw zijn.

De meeste opleidingen in afbouw komen voor aan de universiteiten: de invoering van de bachelor-masterstructuur betekende namelijk dat vrijwel alle bestaande opleidingen daar in afbouw zijn gegaan om plaats te maken voor een bachelor- en een masteropleiding. De inspectie houdt, met name via de BaMa-monitor, systematisch in de gaten of studenten risico lopen dat hun 'oude stijl studie' door het naast elkaar lopen van programma's aan kwaliteit en studeerbaarheid inboet. Tot nu toe heeft ze daaromtrent van studenten echter geen klachten vernomen. In totaal gaat het in het wo om meer dan 600 opleidingen met ruim 90.000 studenten, ongeveer de helft van het totaal aantal studenten in het wo. Veel van deze studenten zullen hun studie hebben afgerond voor de opleiding wordt gestopt. Een deel loopt echter het risico daar niet voldoende tijd voor te hebben. Dat geldt in het bijzonder voor de Open Universiteit (OU), vanwege de lange studieduur van de gemiddelde student. De OU heeft dan ook het overgangsrecht uitgebreid. Extrapolatie van gegevens over studieduur levert indicaties op dat ongeveer 2.200 studenten in tijdnood zouden kunnen komen: 2,5 procent van de studenten in opleidingen in afbouw. Bij de bekostigde hbo-instellingen zijn (vrijwel) alle opleidingen van rechtswege

geen klachten van  
studenten



omgezet naar bacheloropleidingen. Hierdoor heeft de nieuwe bachelor-masterstructuur daar niet geleid tot een groot aantal opleidingen in afbouw. Het gaat in het hbo dan ook om een veel kleiner aantal studenten dat nog een opleiding in afbouw moet afronden.

De inspectie concludeert dat men vooral in het wo door de grote hoeveelheid studenten bij opleidingen in afbouw alert moet blijven op kwaliteits- en tijdsproblemen, hoewel er vooralsnog geen signalen zijn die duiden op een serieus probleem. In het hbo is het aantal afbouwende opleidingen, evenals het aantal betrokken studenten, kleiner. De inspectie blijft de opleidingen in afbouw volgen om zeker te zijn dat er geen studenten tussen de wal en het schip belanden.

### De internationale dimensie

Internationale ontwikkelingen zijn van grote invloed op het hoger onderwijs. Dat geldt in het bijzonder voor de afspraken die de Europese onderwijsministers in 1999 in de Bologna-verklaring hebben gemaakt. Hun stond een Europese open onderwijsruimte voor ogen, waarin studenten, ongeacht hun sociale achtergrond, een keus zouden kunnen maken uit onderwijs en onderwijsinstellingen van hoge kwaliteit en waarin zij als ware Europese burgers ook buiten hun eigen land onderwijs van hun gading zouden kunnen vinden.

#### praktijk weerbarstig

In die open onderwijsruimte zouden ook de instellingen, universiteiten en hogescholen hun internationale samenwerking versterken. Door gezamenlijk projecten op te zetten en informatie uit te wisselen zouden zij nieuwe kennis creëren. Een voorwaarde daartoe was dat de gebruikers van het onderwijs zeker konden zijn van goede (en bovendien publiekelijk geëxpliciteerde) kwaliteit. Een andere voorwaarde betrof de inrichting van het hoger onderwijs: die zou herkenbaar en vergelijkbaar moeten zijn. Daarom spraken de ministers zich in Bologna uit voor een hoger onderwijsmodel bestaande uit twee cycli (bachelor-masterstructuur), voor wederzijdse erkenning van diploma's, voor een Europese berekening van studiepunten (ECTS) en voor de versterking van de kwaliteitszorg in het hoger onderwijs. In 2003 werden vervolgens in Berlijn eisen geformuleerd waaraan kwaliteitszorgsystemen moeten voldoen, met de aansporing aan deelnemende landen om hun standaarden voor kwaliteit te vergelijken en op één lijn te brengen. De ministers komen daar in 2005 in Bergen op terug.

Is die open Europese onderwijsruimte in 2004 naderbij gekomen? De praktijk blijkt weerbarstiger te zijn dan het beeld dat de Europese bewindslieden vijf jaar geleden voor ogen hadden. De mobiliteit van studenten ondervindt bijvoorbeeld ernstige belemmeringen door problemen rond de studiefinanciering. In ons land zijn inmiddels de eerste stappen gezet om de open Europese onderwijsruimte daadwerkelijk vorm te geven. Accreditatie, een belangrijk instrument in de kwaliteitszorg, is nu bij wet geregeld en in 2003 is de NVAO operationeel geworden. Het afgelopen studiejaar is de bachelor-masterstructuur vrijwel overal ingevoerd; dit jaar wordt deze verder vormgegeven. De studielast wordt in het Nederlandse hoger onderwijs in ECTS-punten uitgedrukt, wat de internationale vergelijking van curriculumonderdelen vergemakkelijkt. De wederzijdse erkenning van diploma's

verloopt echter minder vlot, waardoor het nog enige tijd zal vergen alvorens die Europese onderwijsruimte voor studenten en hun docenten de betekenis heeft die ministers en beleidsmakers voor ogen stond.

## 10.2 Thema's in het hoger onderwijs

### 10.2.1 Accreditatie

#### Kwaliteitszorg internationaal

In de Bologna-verklaring van 1999 wordt nog niet expliciet gesproken over accreditatie, wel over internationale samenwerking en afstemming bij de externe kwaliteitszorg. Daarvoor werd een stevige aanzet gegeven tijdens de bijeenkomst van ministers van onderwijs in Berlijn in 2003. Zij stelden dat nationale kwaliteitszorgsystemen aan de volgende vier eisen moeten voldoen:

vier eisen

- De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de betrokken partijen is duidelijk;
- Kwaliteitszorgsystemen evalueren programma's of instellingen en maken daarbij gebruik van zelfevaluatie en externe beoordeling. Participatie van studenten is een vereiste, evenals de openbaarheid van de rapportage.
- Er is een accreditatie- of certificatiesysteem of er zijn andere, vergelijkbare, procedures.
- Er wordt internationaal samengewerkt, in netwerken of door wederzijdse participatie in nationale activiteiten.

De wijze waarop de in Berlijn geformuleerde afspraken zijn vormgegeven in de Europese landen, levert een divers beeld op. Er komen verschillende vormen van kwaliteitszorg voor in het Europees hoger onderwijs. Zo kan accreditatie zich uitsluitend richten op nieuwe opleidingen - 'accreditatie vooraf'- maar ook op bestaande opleidingen. Verder zijn er verschillen in het object van beoordeling; dat kan de gehele instelling zijn of een opleiding. In Nederland wordt ook al gesproken over 'domein' als object van accreditatie, vooruitlopend op de wijziging van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). Voorts kan het accent liggen op de verantwoordingsfunctie of op de verbeterfunctie. In ons land staat de beoordeling, en daarmee de verantwoordingsfunctie, centraal in het accreditatieproces. Ondanks de verschillen tussen landen is er sprake van een behoorlijke convergentie, omdat men toch vaak op vergelijkbare wijze de externe kwaliteitszorg organiseert. Zo is er steeds sprake van een zelfde benadering. De externe evaluatie start op basis van een zelfevaluatie, er vindt een 'peer'-evaluatie plaats, men maakt gebruik van standaarden en de rapporten zijn openbaar.

convergentie ondanks verschillen

In Nederland is de NVAO verantwoordelijk voor het nemen van accreditatiebeslissingen op basis van externe kwaliteitsoordelen die op initiatief van instellingen worden geformuleerd door visiterende en beoordelende instanties (vbi's). In lijn met de Europese voorschriften beoordeelt de NVAO volgens een bepaalde methodiek de kwaliteit van nieuwe en bestaande opleidingen, op grond van door

netwerk

vbi's opgestelde visitatierapporten. De NVAO participeert in het Europese netwerk ENQA (European Association for Quality Assurance) en is initiatiefnemer van het Europees Consortium voor Accreditatie (ECA). Nederland voldoet daarmee aan de vier eisen op het gebied van kwaliteitszorg die de Europese ministers hebben geformuleerd.

### Kwaliteitszorg in Nederland: de NVAO

Een nieuwe impuls voor de kwaliteitszorg: zo typeerde de minister van OCW indertijd de introductie van een systeem van accreditatie. Dit hoofddoel wordt in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot accreditatie nader uitgewerkt in de volgende doelstellingen:

- versterking van internationale benchmarking in de kwaliteitszorg;
- transparantie van de kwaliteit van het onderwijs;
- onafhankelijke positionering van de kwaliteitszorg;
- helderheid omtrent bestuurlijke consequenties bij gebrek aan kwaliteit;
- waarborgen van de kwaliteit in het aangewezen onderwijs;
- zichtbaar maken van pluriformiteit en eigenheid van opleidingen.

#### onafhankelijke autoriteit

Accreditatie betekent een systematische kwaliteitsbeoordeling van opleidingen in het hoger onderwijs op vooraf gedefinieerde kwaliteitseisen, uitgevoerd door een onafhankelijke autoriteit en resulterend in een integraal oordeel over de basiskwaliteit van die opleiding. Dat stond de wetgevers indertijd voor ogen bij de wetwijziging die accreditatie mogelijk maakte. Als onafhankelijke autoriteit is de NVAO in Nederland sinds mei 2003 operationeel. Deze organisatie toetst eens in de zes jaar de opleidingen in het hoger onderwijs, na een zelfevaluatie en visitatie, op basiskwaliteit. De opleiding heeft daarbij de mogelijkheid om zich te profileren door ook bijzondere kwaliteitskenmerken te laten beoordelen. Als de kwaliteit aan de maat is, wordt de opleiding geaccrediteerd. Bij de oprichting van de NVAO werden volgens een overgangsregeling de net gevisitteerde opleidingen van rechtswege geaccrediteerd. Dat betekent dat het nog zes jaar duurt alvorens zij weer geaccrediteerd worden.

#### helpt aanvragen afgewezen

De NVAO heeft nog weinig accreditaties toegekend: in dit studiejaar werden zes hbo masteropleidingen in het kader van een overgangsregeling geaccrediteerd. Verwacht mag worden dat het aantal accreditaties in het komend jaar fors zal stijgen. Wel heeft de NVAO een groot aantal nieuwe opleidingen beoordeeld en daarbij niet geschroomd een aanzienlijk aantal aanvragen af te wijzen. Van de 61 aanvragen werden er dertig toegewezen. Bijna de helft kon onvoldoende garantie geven voor de kwaliteit van de nieuwe opleiding. Naar verwachting zal deze opstelling van de NVAO leiden tot sanering van de wildgroei aan nieuwe opleidingen van de laatste jaren.

#### overname taken inspectie

De NVAO heeft per 1 september 2003 de taken van de inspectie in het bestuurlijk natraject overgenomen. Dat betekent dat vanaf die datum de NVAO de visitatierapporten 'oude stijl' beoordeelt en vaststelt of er sprake is van substantiële verbeterpunten (voorheen ernstige tekortkomingen). Verder adviseert de NVAO de minister over de aanvragen voor verlengde masters.

### Accreditatie: reacties in het veld

De inspectie heeft onderzoek gedaan naar de reacties in het veld op de invoering van accreditatie. Tijdens een oriënterend onderzoek bij een twintigtal instellingen is gevraagd naar feiten, meningen en verwachtingen ten aanzien van accreditatie. Daaruit bleek dat het onderwerp veel teweeg heeft gebracht, al was het alleen al het toegenomen besef dat men zich nu gedwongen ziet de interne kwaliteitszorg serieus ter hand te nemen. In het algemeen hebben de bezochte instellingen ook met de komst van accreditatie vertrouwen in de eigen kwaliteit; meestal heeft men al ervaring met visitaties opgedaan.

kwaliteitsimpuls

Gevreesd wordt echter wel dat positieve kanten van het oude systeem verdwijnen, zoals de onderlinge vergelijkbaarheid tussen opleidingen. Verder maakt men zich zorgen over de toegenomen bureaucratie. Voor de oordeelsvorming is veel papier nodig en de beoordelaars vertrouwen soms teveel op documenten. Zien zij wel wat er in de praktijk gebeurt? Verder maken instellingen zich zorgen over de verbeterfunctie, die in het oude stelsel een duidelijke plaats had in het natraject, maar nu in het gedrang dreigt te komen. In de wet is wel een verbeterperiode van twee jaar vastgelegd, maar aangezien in die twee jaar geen nieuwe studenten mogen worden aangenomen, zou dit het einde voor een opleiding kunnen betekenen. De verwachting is dat de verbeterfunctie eerder in het traject zal gaan plaatsvinden, eventueel in samenwerking met de vbi.

toename bureaucratie

Als negatief punt noemen bijna alle instellingen de gestegen kosten. Niet alleen de NVAO en de vbi moeten worden betaald, vaak betekent het ook een extra investering in de kwaliteitszorg. Dat is geld dat zich mogelijk ooit weer terugverdient door meer kwaliteit, maar ook geld dat aan het primaire proces wordt onttrokken - en dus ten koste kan gaan van de kwaliteit. Een aangewezen hogeschool wijst erop dat, hoe je het ook wendt of keert, de kosten uiteindelijk toch verhaald worden op de inschrijvingen van studenten. De intensivering van de kwaliteitszorg zal ongetwijfeld opleidingen die er slecht voor staan, stimuleren tot een verbeteringslag. Als er één ding opvalt bij de reacties van hogescholen en universiteiten, gevraagd naar de grootste verandering door accreditatie, is het dat alles méér wordt. De nadruk op kwaliteitszorg wordt groter, de druk neemt toe door de zwaardere consequenties van negatieve oordelen, het werk neemt toe en de kosten stijgen.

kostenstijging

### 10.2.2 Bachelors en masters

De intentie van de Europese ministers om te komen tot een uniform model voor het hoger onderwijs werd in de praktijk uitgewerkt in een bachelor-masterstructuur. Deze structuur is in de eerste plaats bedoeld om het hoger onderwijs in Europa beter onderling vergelijkbaar te maken. Zo wordt het voor studenten makkelijker om in het buitenland te studeren en neemt de onderlinge vergelijkbaarheid van de diploma's toe. In het afgelopen studiejaar is de bachelor-masterstructuur vrijwel overal ingevoerd, overigens zonder een uitgesproken Europees beleid voor wat de uitwerking betreft. De verschillende nationale uitwerkingen laten zien dat de vormgeving van BaMa in Europa zeer heterogeen is, zowel wat betreft duur als

internationaal

aard. In de meeste Europese landen is de masterfase langer dan een jaar. Ook de nominale studieduur varieert en convergentie op dat punt is maar beperkt mogelijk (Onderwijsraad, 2002a).

### Bachelors en masters in Nederland: de BaMa-monitor

Gezien de omvang van de invoering van de bachelor-masterstructuur, de beoogde veranderingen en de mogelijke gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs onderzoekt de inspectie, op verzoek van het ministerie van OCW, deze stelselwijziging door middel van de zogenoemde BaMa-monitor. Inmiddels zijn ruim 1.600 actieve opleidingen (dat wil zeggen opleidingen waar ook werkelijk studenten ingeschreven staan) onderzocht. Daarvan zijn ongeveer 1.300 opleidingen in 2002 gestart en ruim 300 (voornamelijk universitaire masteropleidingen) in 2003. In het onderzoek wordt een antwoord gezocht op de vraag of het invoeringsproces ordelijk is verlopen, dat wil zeggen volgens de wet, in de beoogde richting en zonder ongewenste neven-effecten. Hier wordt aandacht besteed aan een aantal bevindingen en conclusies.

#### de omzetting

In het wo was in het studiejaar 2002/2003 van een overgrote meerderheid van de opleidingen een bachelorvariant gestart. Voor de wo-masteropleidingen geldt dat de invoering veelal een jaar later heeft plaatsgevonden, in het studiejaar 2003/2004. In het hbo zijn in het studiejaar 2002/2003 de meeste opleidingen van rechtswege omgezet naar een bacheloropleiding. Zo'n kleine 100 hbo-opleidingen zijn per september 2003 omgezet. Het betreft hier zowel bekostigde als niet-bekostigde opleidingen. Opvallend is dat bijna een kwart hiervan opleidingen zijn in de sector informatica/bedrijfskunde.

#### hbo masters

De ontwikkeling van eigen hbo-masteropleidingen blijkt op een aantal instellingen te zijn stopgezet vanwege het ontbreken van bekostiging. Inmiddels zijn echter wel enkele hbo-masteropleidingen, na accreditatie door de NVAO, door de minister erkend en bekostigd omdat zij voldoen aan de eis van macrodoelmatigheid. Dit zijn, naast lerarenopleidingen en opleidingen in de sector economie, nieuwe hbo-masters als Advanced nursing practice en Physician assistant. Verder zien we ook initiatieven tot samenwerking met universiteiten. Dat betreft dan vaak afspraken over de doorstroom van hbo-bachelors naar wo-masters. Sommige hogescholen ontwikkelen hiervoor speciale studieprofielen.

#### studiepunten

Tegelijk met de invoering van de bachelor-masterstructuur is in september 2002 een nieuw studielastsysteem ingevoerd: het European Credit Transfer System (ECTS). Deze omzetting zou uiterlijk 1 september 2004 voltooid moeten zijn geweest.

In het hbo is deze wettelijke eis nog niet gehaald. Het gedeelte van de in 2003 gestarte hbo bacheloropleidingen dat geen ECTS hanteert, bedraagt een vijfde van de onderzochte instellingen; daar moet de omzetting naar het ECTS met spoed plaatsvinden. In het wo is de situatie gunstiger; vrijwel alle in 2003 gestarte opleidingen die de inspectie onderzocht, hanteerden het ECTS.

Voor het vaststellen van een nieuwe Onderwijs Examen Regeling (OER), ook een wettelijk vereiste, geldt ongeveer hetzelfde. Een kwart van de in 2003 gestarte hbo-opleidingen blijkt nog geen OER te hebben vastgesteld, tegen vijf procent van de wo-bachelor- en masteropleidingen.

De inspectie concludeert dat het tempo van invoering van de BaMa-structuur hoog ligt waarbij in de eerste anderhalf jaar de prioriteit heeft gelegen bij integrale omzetting van de oude opleidingen naar bacheloropleidingen (in het hbo) en gecombineerde bachelor- en masteropleidingen (in het wo). Mogelijk heeft het hoge tempo van de invoering tot enkele neveneffecten geleid. Zo waren er de afgelopen twee jaar wel zorgen om de overgangsregelingen en de voorlichting aan studenten.

het invoeringsproces

Een deel van de wo-opleidingen die in 2002 gestart waren, had toen nog geen overgangsregelingen in de onderwijs- en examenregeling opgenomen. De urgentie hiertoe ontbrak vanwege de gefaseerde invoering en bovendien werden de meeste overgangsregelingen voor studenten op maat gemaakt. Het gedeelte van de in 2003 gestarte wo-opleidingen zonder vastgelegde overgangsregelingen is weliswaar kleiner dan dat van de in 2002 gestarte opleidingen, maar het ontbreken van overgangsregelingen blijft een punt van aandacht vanwege het mogelijke negatieve effect op de studievoortgang.

overgangsregelingen

De voorlichting was in 2002 een groot punt van zorg, maar ook hier zien we in het studiejaar 2003/2004 een sterke verbetering. In het hbo is niet alleen meer voorlichting gegeven over diverse aspecten, maar menen de opleidingsverantwoordelijken de studenten ook beter bereikt te hebben. In het wo is er niet zozeer meer voorlichting gegeven, maar hebben bepaalde aspecten van voorlichting meer accent gekregen. In de wo-bacheloropleidingen is meer voorlichting gegeven over de studiepuntenberekening en in de wo-masteropleidingen is meer voorlichting gegeven over de studiepuntenberekening en over de titulatuur. Afwijkend van deze positieve tendens is het vermoedelijke bereik van de voorlichting aan toekomstige studenten van de wo-masters. Het percentage toekomstige masterstudenten van buiten de eigen instelling dat opleidingsverantwoordelijken denken 'goed tot zeer goed' bereikt te hebben, bedraagt ongeveer 60 procent. Dit percentage is lager dan het percentage eigen studenten dat men met voorlichting meent te hebben bereikt (80 procent). Deze uitkomst geeft te denken in het licht van de beoogde toename in studentenmobiliteit tussen opleidingen en instellingen.

voorlichting

Zowel in het hbo als in het wo was de blik bij de stelselwijziging primair gericht op de reguliere bachelorstudent. Dit is wellicht niet verwonderlijk, maar de inspectie concludeert dat er ook behoefte is aan voorlichting en overgangsregelingen voor de niet-reguliere studenten. De keuze hierin dan maar 'maatwerk' te leveren, is een heel pragmatische oplossing.

Naast overgangsregelingen en voorlichting voor studenten, bleek dat de weergave van nieuwe opleidingen in het CROHO in het eerste jaar van invoering niet altijd overeenstemde met de feitelijke situatie. Inmiddels zijn er tal van initiatieven om aan deze specifieke overgangsproblemen tegemoet te komen, zoals verbetering van de CROHO-registratie en een digitaal meldpunt voor BaMa-gerelateerde klachten (alhoewel dit laatste nauwelijks bekend is of gebruikt wordt).

registratie

Het belangrijkste probleem binnen het universitair onderwijs met de introductie van de nieuwe structuur vormt het gebrek aan afstemming, zowel intern als extern.

in de kinderschoenen

Dit betreft met name randvoorwaardelijke zaken zoals de jaarindeling, roosters, informatie over andere vakken, erkenning van elders behaalde studiepunten en doorstroommogelijkheden. De bestendiging van de (inter-)nationale afspraken op het gebied van afstemming en samenwerking staat nog in de kinderschoenen en is soms volstrekt afwezig. Hierdoor kan niet alleen wildgroei en gebrek aan transparantie voor studenten en werkveld ontstaan, maar komt tevens de beoogde toename in flexibiliteit en mobiliteit van studenten in het gedrang.

#### vernieuwing

De wijzigingen in het curriculum van de opleidingen bij de omzetting van de bachelor-master-structuur hebben vooral plaatsgevonden in het wo. Uit de monitor blijkt dat 97 procent van de wo-bacheloropleidingen (zowel in 2002 als in 2003) een gedeeltelijk of totaal nieuw curriculum heeft. Bovendien valt op dat het percentage wo-masters dat (gedeeltelijk) gewijzigd is, in 2003 gestegen is ten opzichte van 2002 (82 procent tegenover 70 procent in 2002). In het begin van de omzetting is naast de ontwikkeling van de bachelors, prioriteit gegeven aan de doorstroommasters. Deze zijn afgeleid uit een of meerdere bestaande afstudeer-richtingen. De daadwerkelijke vernieuwing vindt vooral in tweede instantie plaats bij de ontwikkeling van topmasters en researchmasters.

#### masters in het wo

De huidige instroom in de wo-masters is nog beperkt. Door de heterogene instroom zijn er vele verschillende toelatingsarrangementen gecreëerd. Zij verschillen bijvoorbeeld van moment van instroom of van instroomeisen ten aanzien van een al dan niet afgeronde wo-bacheloropleiding. Instellingen passen hier - naar genoegen van de studenten - maatwerk toe, waarbij een belangrijke rol voor de examencommissie is weggelegd.

Vooral voor de hbo-zij-instroom zijn specifieke voorzieningen gerealiseerd, zoals schakelklassen en minoren die al dan niet in het hbo plaatsvinden. Sommige hbo-instellingen ontwikkelen voor de desbetreffende groep studenten specifieke profielen. In dit laatste geval is er wel zorg om de dubbelkwalificatie en om mogelijke veracademisering van het hbo. De wettelijk geboden mogelijkheid van een op verzoek van de student uit te voeren toelatingstest ontbreekt tot nu toe bij alle opleidingen.

Er zijn initiatieven tot samenwerking van universiteiten met hbo-instellingen te zien over de doorstroom van hbo-bachelors naar wo-masters. Veel samenwerkingsafspraken worden bilateraal tussen opleidingen onderling gemaakt en zijn nogal eens onbekend voor derden.

#### Conclusie

Een overzicht van masteropleidingen en toelatingseisen is dringend noodzakelijk. Niet alleen vanuit het oogpunt van transparantie, maar ook vanwege de beoogde toename in flexibiliteit en mobiliteit van studenten. Tevens is, gezien de komende massale instroom in de masteropleidingen, overleg en afstemming tussen instellingen en opleidingen nodig over instroomeisen en instroommomenten. Hoewel vraagsturing in het hoger onderwijs van belang is, zullen maatwerkarrangementen door de grotere aantallen studenten mogelijk niet altijd geleverd kunnen worden. De druk op examencommissies zou te groot kunnen worden, waardoor willekeur in de hand zou worden gewerkt. Het belang voor studenten moet echter wel



voorop staan: zij moeten in staat gesteld worden een weloverwogen keuze te maken en moeten zonder onnodige studievertraging de master van hun keuze kunnen volgen.

### 10.2.3 Toegankelijkheid

#### Factoren die van invloed zijn op de samenstelling van de studentenpopulatie

Wat de samenstelling van de huidige studentenpopulatie in het wo betreft: in recent onderzoek (De Jong, 2002) wordt geconcludeerd dat verschillen in toegankelijkheid van hoger onderwijs tussen mannen en vrouwen grotendeels verdwenen zijn, en dat er ook niet langer sprake is van een drempel voor studenten uit sociaal-economisch zwakkere groepen. Het Sociaal Cultureel Planbureau merkt over de gehele onderwijssector op, dat leerloopbanen in toenemende mate samenhangen met persoonlijke capaciteiten (intelligentie) en verdiensten (inzet en motivatie) en steeds minder met het sociale milieu waarin men geboren is (SCP, 2004). De eerste resultaten van het jaarlijkse OECD Programme for International Assessment (OECD, 2004b) wijzen erop dat voor het Nederlands voortgezet onderwijs de sociaal-economische achtergrond van de leerlingen echter nog altijd wel van meer dan gemiddelde invloed is.

persoonlijke capaciteiten

#### Europees beleid en groeiende complexiteit

De toenemende invloed van Europees beleid en de groeiende complexiteit van het hoger onderwijs bepalen hoe langer hoe sterker de invulling die aan toegankelijkheid wordt gegeven. De doelstellingen die in 2000 door de Europese Raad in Lissabon werden geformuleerd voor het hoger onderwijs worden in het HOOP 2004 vertaald in een pleidooi voor het streven naar een cultuur waarin ondernemingszin en topkwaliteit worden gestimuleerd. Rechtvaardigheidsdoelstellingen zoals evenredige vertegenwoordiging van bepaalde groepen in het hoger onderwijs, verdwijnen daarbij naar de achtergrond: grotere toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor specifieke doelgroepen staat volgens het HOOP vooral in dienst van de doelstelling snel meer kenniswerkers de arbeidsmarkt op te laten stromen. De Onderwijsraad benadrukte in zijn advies naar aanleiding van het ontwerp-HOOP terecht dat het hoger onderwijs ook een sociale en culturele doelstelling heeft (Onderwijsraad, 2004d). Een van de subdoelstellingen van Lissabon, de bevordering van sociale cohesie in het onderwijs- en opleidingsbeleid, krijgt volgens de raad in het HOOP te weinig aandacht.

sociale en culturele  
doelstelling

Toegankelijkheid kent dus vele gezichten. Zeker is dat de overheid met het oog op de kenniseconomie streeft naar een verdere groei van de deelname aan het hoger onderwijs tot vijftig procent in 2010. Daarbij stuit het beleid op moeilijk te verenigen doelstellingen: vergroting van de toegankelijkheid, verhoging van rendement en behoud van niveau (SCP, 2004). Ook de op handen zijnde herziening van het stelsel van studiefinanciering zal gevolgen hebben voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. De effecten van de mogelijke introductie van het individuele leerrechtensysteem – het ‘rugzakje voor studenten’ – verdienen het van nabij gevolgd te worden (Van Helden, 2003), evenals de plannen om selectie in te voeren.

moeilijk te verenigen



balans	De inspectie zal de komende jaren in het Onderwijsverslag stelselmatig aandacht besteden aan ontwikkelingen op het gebied van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs. Daarbij wil zij oog houden voor de vraag hoe de balans is tussen het streven naar grotere toegankelijkheid en doelstellingen inzake deelname van specifieke groepen, verhoging van rendement en behoud van niveau. Dit verslagjaar is er speciale aandacht voor de ontwikkelingen rond de toelating van studenten met een buitenlandse vooropleiding.
geen nieuw verschijnsel	<p><b>Selectie</b></p> <p>De maatschappelijke discussie over selectie lijkt er vaak van uit te gaan dat selectie een nieuw verschijnsel is in het Nederlands hoger onderwijs, maar dat is niet het geval. Selectie vóór en aan de poort is al langer gebruikelijk binnen gespecialiseerde opleidingen. Van meer recente datum is de inmiddels alom bekende selectie voor de University Colleges in Utrecht en Maastricht en voor de Roosevelt Academy. Verder is ervaring opgedaan met experimenten voor decentrale selectie binnen een aantal numerus fixus opleidingen. Laatstgenoemde experimenten werden uitgebreid gedocumenteerd en geëvalueerd (Van de Broek, Kerstens en Woutersen, 2003), maar overtuigende bewijsvoering voor of tegen de effectiviteit van de gebruikte vormen van selectie leverde deze exercitie niet op, onder meer doordat nog geen informatie beschikbaar was over de prestaties van de via decentrale selectie toegelaten studenten (Wilbrink, 2003).</p>
selectie na de poort	Wat selectie ná de poort betreft: hier kan ons onderwijssysteem bogen op jarenlange ervaring met de selecterende functie van de propedeuse. De propedeuse is met de introductie van het bachelor-masterstelsel niet langer verplicht in het wo, maar blijft onverkort van kracht in het hbo. De ervaringen die in het kader van de propedeuse zijn en worden opgedaan kunnen waardevolle inbreng leveren bij het beoordelen van de effectiviteit van selectiemethoden.
groen licht	In de beleidsnotitie 'Ruim Baan voor Talent', die in december 2003 werd aangeboden aan het parlement, deed de regering voorstellen voor het mogelijk maken van experimenten met selectie aan de poort, met als doel de rendementen te verhogen en de kwaliteit te verbeteren. In mei 2004 gaf de Tweede Kamer groen licht voor deze voornemens, onder de voorwaarde dat experimenten met selectie alleen zouden plaatsvinden bij opleidingen met erkende evidente meerwaarde. Hoewel de belangrijkste politieke belemmeringen nu zijn weggenomen, blijft selectie aan de poort een omstreden onderwerp. De discussie over de beleidsnotitie 'Ruim Baan voor Talent' leidde tot een stortvloed aan publicaties over de voor- en nadelen van selectie vóór, na en aan de poort (zie bijvoorbeeld Drenth, 2004; Albrecht e.a., 2004). Onder meer de Universiteit Leiden, de Christelijke Hogeschool Nederland, de Universiteit Utrecht en de Erasmus Universiteit lieten weten meer te zullen gaan selecteren, terwijl diverse hogescholen, de Universiteit Wageningen, de Vrije Universiteit en de Universiteit van Amsterdam bekend maakten juist af te zien van selectie.
vergelijking Verenigde Staten	Uitgesproken voorstanders van selectie verwijzen regelmatig naar de wijze waarop het hoger onderwijs in de Verenigde Staten georganiseerd is: selectie is

daarbinnen een niet weg te denken instrument. Een fundamenteel verschil met de Nederlandse situatie is echter dat er in de Verenigde Staten veel meer te selecteren valt: instromers in het hoger onderwijs in de Verenigde Staten komen van de High School, die voor iedereen toegankelijk is. Het niveau van de potentiële instroom is dus per definitie sterker gedifferentieerd dan in Nederland, en er valt met selectie van de besten dan winst te behalen. In Nederland heeft de grote meerderheid van de instromers in het hoger onderwijs nog altijd een havo- of een vwo-diploma op zak: een garantie dat de betrokkene in beginsel het vereiste niveau heeft behaald om een opleiding in het hoger onderwijs te volgen. De conclusie van een Cito-symposium over selectie aan de poort (oktober 2004) luidde dat studieresultaten het best voorspeld worden door de eindexamencijfers, aangevuld met de resultaten van het eerste tentamen.

Selectie vóór of aan de poort kan wellicht een waardevolle rol spelen in bijzondere gevallen: opleidingen met een heterogene instroom met veel aanmeldingen van kandidaten zonder vo-diploma, opleidingen waarvoor de aanmeldingen stelselmatig de beschikbare capaciteit overschrijden, opleidingen waarvoor heel specifieke vaardigheden, motivatie of talenten vereist zijn, en topopleidingen. Selectie dient dan als hoofddoel te hebben studenten zonder omwegen terecht te laten komen op die opleidingen waar zij met hun specifieke capaciteiten en eigenschappen het beste passen. Of de toepassing van selectie deze rol waarmaakt en wat de gevolgen van selectie zijn voor de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, zal de komende jaren punt van aandacht zijn in het Onderwijsverslag.

bijzondere gevallen

#### Deelname van specifieke groepen aan het hoger onderwijs

Wil Nederland de doelstelling van een grotere deelname aan het hoger onderwijs bereiken, dan moet de stijging van de afgelopen decennia zich blijven voortzetten. Waar moet verdere groei vandaan komen? In een recente analyse stelt het SCP (2004) dat het verzadigingspunt bereikt is, nu vrijwel alle jongeren met een diploma voortgezet onderwijs hun leerloopbaan in het middelbaar beroepsonderwijs of het hbo en wo vervolgen. Voor toename van het aantal studenten in het hoger onderwijs zal de deelname aan het havo en vwo moeten toenemen. Dat gebeurt inmiddels ook, vooral doordat meer allochtone jongeren in het havo/vwo instromen. Een verdere toename zal moeten komen uit doorstroom vanuit niveau-4-opleidingen van het mbo. Ook overweegt het kabinet het hoger onderwijs open te stellen voor 'tweedekansers': jongeren met mbo-niveau-3-diploma of zonder diploma.

verdere groei

#### Buitenlandse studenten

Het beleid om meer studenten uit het buitenland aan te trekken heeft inderdaad het aantal buitenlandse studenten doen toenemen, zij het uit een beperkt aantal landen. China is het meest opvallende voorbeeld. Zoals vorig jaar gemeld, kan het aantrekken van buitenlandse studenten ook gepaard gaan met problemen. Moeilijkheden met Chinese studenten bij de aangewezen instelling Hogeschool DOC en signalen dat buitenlanders soms belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen van toegang tot het Nederlands hoger onderwijs, waren voor de inspectie aanleiding om een breed onderzoek naar toelating op grond van buitenlandse diploma's te starten.

China

#### onderzoek inspectie naar buitenlandse diploma's

De conclusies van het onderzoek dat tot nu toe is uitgevoerd, zijn de volgende. Via bestaande informatiekanalen als IBG, Cfi, Nuffic en de BISON-monitor zijn weliswaar veel gegevens over deelonderwerpen beschikbaar, maar een totaalbeeld over trends in de toelating op grond van een buitenlandse vooropleiding valt hieruit niet te destilleren. Gegevens over de activiteiten van het aangewezen onderwijs op deze markt ontbreken volledig. Ook op instellingsniveau blijkt een overzicht van deze gegevens moeilijk verkrijgbaar, aangezien de herkomst van het diploma meestal alleen op decentraal niveau wordt bijgehouden. Wel wordt de nationaliteit van de toegelaten studenten centraal geregistreerd. Inspanningen om de landelijke dataverzameling op dit terrein te verbeteren, zijn gaande.

#### opereren onderwijsinstellingen

In de eerste jaren dat er werd geworven op de internationale markt, zijn er missers geweest: de kwaliteit van het onderwijsaanbod en bijbehorende faciliteiten zoals studentenhuisvesting waren soms onvoldoende, een deel van de toegelaten studenten bleek de instructietaal onvoldoende te beheersen of in meer algemene zin het niveau niet aan te kunnen. Het merendeel van de signalen over ontsporingen die de inspectie in het kader van dit onderzoek bereikt hebben en nog bereiken, heeft betrekking op het opereren van commerciële onderwijsinstellingen op de internationale markt, zoals de aangewezen instelling Hogeschool DOC. De kans dat niet onderwijsgerelateerde, maar economische motieven de overhand krijgen, wordt nog groter in een land als China, waar van overheidswege verplicht is gesteld om via commerciële agenten te werken. Maar ook bij bekostigde instellingen zijn in het verleden dingen mislopen, zoals bijvoorbeeld onderzoek op verzoek van de Raad van Toezicht van Saxion Hogescholen heeft duidelijk gemaakt (Commissie Hendriks, 2003). Dit onderzoek concludeert dat er binnen Saxion op bestuurlijk niveau onvoldoende oog was voor de risico's waarmee internationale werving gepaard gaat.

#### lessen getrokken

Uit deze en vergelijkbare ervaringen zijn lessen getrokken die tot belangrijke verbeteringen hebben geleid, in elk geval in het bekostigd onderwijs. De grote meerderheid van de bekostigde instellingen lijkt inmiddels zorgvuldig te werk te gaan bij toelating op grond van een buitenlands diploma. Er is een redelijk gestandaardiseerd beleid met betrekking tot de belangrijkste toelatingseisen, zeker binnen het bekostigd wetenschappelijk onderwijs. Bij bacheloropleidingen gaat het vooral om eisen aangaande het beheersingsniveau van de instructietaal. Bij masteropleidingen liggen de taaleisen wat hoger en zijn er vaak aanvullende eisen in de vorm van een motivatiebrief, essays en aanvullende tests. Als men al in zee gaat met een bemiddelingsbureau dat studenten werft, zorgt men ervoor dat de eigen staf het laatste woord krijgt. Van de adviesfunctie van Nuffic en enkele andere organisaties (Netherlands Support Offices in de betreffende landen, IBG) voor diplomaverificatie en –waardering wordt ruim gebruikgemaakt.

#### lange procedures

De inspectie heeft de instellingen gevraagd aan te geven wat zij als de voornaamste knelpunten ervaren bij de toelating van studenten met een buitenlands diploma. Lange visumprocedures worden het meest genoemd. Andere knelpunten waar instellingen op wijzen, zijn lange adviesprocedures bij Nuffic voor diplomawaarde-

ring, en de tijd die het Chinese studenten kost om een certificaat van het Netherlands Support Office te verkrijgen.

Nuffic heeft veel expertise over onderwijssystemen en diploma's opgebouwd en beschikbaar gemaakt voor het veld. Ook speelt Nuffic een stimulerende rol bij het herzien van de in 2001 opgestelde gedragscode voor instellingen die hoger onderwijs willen aanbieden op de internationale markt. De inspectie stelt vast dat er de afgelopen paar jaar door het veld in samenwerking met het departement en Nuffic aanzienlijke verbeteringen zijn gerealiseerd, maar dat deze nog geen algemene ingang hebben gevonden. Bij de invoering van diplomaverificatie en aangescherpte eisen voor het beheersingsniveau van Engels vraagt de inspectie zich overigens af of deze verbeteringen niet erg lang op zich hebben laten wachten. Met het oog op de uitbreiding van het aantal landen waar actief geworven wordt (OCW, 2004k) is het ook de vraag of het terecht is deze aangescherpte eisen alleen te laten gelden ten aanzien van China, zoals nu het geval is.

Nuffic

Als het beleidsvoornemen om de bekostiging voor studenten van buiten de EU aanzienlijk te beperken ten uitvoer wordt gebracht, is het van belang te bezien in hoeverre deze maatregel gevolgen heeft voor de toegankelijkheid van het Nederlandse hoger onderwijs voor deze studenten.

bekostiging studenten van  
buiten de EU

#### Allochtone studenten

De inspectie volgt sinds een aantal jaren de deelname van allochtonen aan het hoger onderwijs. Onder allochtonen verstaat de inspectie eerste en tweede generatie niet-westerse allochtonen, die hetzij zelf zijn geboren buiten Nederland of een ander westers land, hetzij minimaal één ouder hebben die buiten Nederland of een ander westers land is geboren. De groep allochtonen bestaat voor het grootste deel uit Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen/Arubanen (rond de 70 procent).

De instroom van allochtonen in het ho neemt langzaam maar zeker toe, al is er nog steeds sprake van ondervertegenwoordiging van deze groep. Studies die veel allochtone studenten trekken, zijn in het hbo Economie, en in het wo Rechten en Economie. Afgaande op absolute cijfers lijken met name Turkse en Marokkaanse studenten bezig met een forse inhaalslag. De instroom van deze studenten groeide: hun instroom verdubbelde tussen 1995/1996 en 2001/2002 in zowel hbo als wo (Herweijer, 2004).

meer Turkse en  
Marokkaanse studenten

Kijken we echter naar de relatieve deelname van Turkse en Marokkaanse jongeren tussen de 19 en 25 jaar die instromen in hbo of wo, dan blijkt deze nog altijd achter te lopen bij de relatieve deelname van autochtonen. Voor de totale groep jongeren tussen de 19 en 25 jaar die instroomt in hbo of wo is het beeld als volgt (CBS, 2004a). In het hbo hebben de allochtonen wat van hun achterstand ingehaald. In 1995/96 ging 17 procent van de autochtonen van 19-23 jaar (de meeste hbo-studenten vallen in deze groep) naar het hbo. In 2002/2003 was dat 19 procent. In dezelfde periode nam het aandeel allochtonen dat het hbo bezocht toe van 6 naar 9,5 procent. In het wo hebben de allochtonen hun achterstand nauwelijks ingelopen. Volgde in

het studiejaar 1995/1996 nog 9 procent van de autochtonen in de leeftijdsgroep van 20 tot 25 jaar wetenschappelijk onderwijs (de meeste wo'ers zijn tussen de 20 en 25 jaar), in 2002/2003 was dat gestegen tot 11 procent. Onder de allochtonen daarentegen steeg het deelnamepercentage wo-studenten van 4 naar 5 procent: 5 procent van de allochtone jongeren tussen 20 en 25 jaar volgde in 2002/2003 een opleiding in het wo.

#### opleidingsniveau asielmigranten hoog

Voor de toekomst wordt een sterkere stijging van de instroom verwacht. Onderzoekers voorspellen dat de komende jaren geleidelijk aan meer allochtonen een diploma havo/vwo zullen behalen (Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003; Herweijer, 2004). Voor jongeren uit een aantal vluchtelingengroepen (Iraniërs, Afghanen en Irakezen) geldt dat vermoedelijk nog in versterkte mate. Het opleidingsniveau van asielmigranten ligt in het algemeen namelijk aanzienlijk hoger dan dat van de eerste generatie Turken of Marokkanen (Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003). Bij allochtone meisjes en vrouwen is de inhaalslag nog in volle gang. Turkse en Marokkaanse meisjes doen het inmiddels gemiddeld beter dan de jongens uit deze minderheidsgroepen; ze stromen in gelijke mate of zelfs vaker door naar het mbo, hbo en wo (Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003). De instroom van allochtone meisjes is echter altijd nog minder dan van autochtone meisjes.

#### uitval

Hoewel meer allochtone jongeren kiezen voor havo/vwo, valt nog altijd een behoorlijk percentage uit tijdens het voortgezet onderwijs (Herweijer, 2004). Eenmaal in het bezit van een vo-diploma blijken allochtone jongeren echter massaal door te stromen naar het hoger onderwijs. Sommige onderzoekers voorzien onder allochtone jongeren een onderwijsexpansie, die onder autochtone Nederlanders alweer aan het afvlakken is (Dagevos, Gijsberts en Van Praag, 2003; Herweijer, 2004). Vooralsnog is echter sprake van een achterstand van allochtonen in de hogere regionen van het onderwijs. Daar komt nog bij dat de uitval van allochtone studenten in het hoger onderwijs hoger is dan de uitval onder autochtone studenten (Inspectie van het Onderwijs, 2003a; Wolff en Crul, 2003). Aandacht voor allochtonen in voortgezet en hoger onderwijs blijft nodig.

#### betrokkenheid en aandacht

##### Studenten met een functiebeperking

Het aantal studenten dat aangeeft belemmeringen te ondervinden ten gevolge van een handicap of (chronische) ziekte, bedraagt 5 à 6 procent (Van den Broek, 2004b; Steenkamp, 2004). De Inspectie van het Onderwijs publiceerde in 2004 naar aanleiding van eigen onderzoek het rapport 'Studeren met een functiebeperking'. De inspectie stelt daarin vast dat er veel betrokkenheid en aandacht is binnen de instellingen voor studenten met een functiebeperking. Die betrokkenheid is echter nog te vaak afhankelijk van een kleine groep mensen binnen de instelling. De aandacht voor studenten met een functiebeperking zou naar de mening van de inspectie een vanzelfsprekend en structureel onderdeel moeten zijn van het beleid van een instelling. Afspraken over procedures, taken en verantwoordelijkheden zouden moeten worden vastgelegd in procedures of protocollen.

Het is onduidelijk of studenten met een functiebeperking ondervertegenwoordigd zijn binnen het hoger onderwijs. Onderzoek van Broenink en Gorter (2001) liet zien

dat bij de vwo'ers met een beperking het uitstroompercentage naar het hoger onderwijs overeenkwam met het landelijk niveau (90 procent) en dat het bij de havisten zelfs boven het landelijk niveau lag. Anderzijds blijkt uit onderzoek dat studenten met een functiebeperking veel vaker uitvallen in het eerste en tweede jaar dan reguliere studenten (47 procent versus 22 procent volgens de 'Nadere analyse studentenmonitor 2003'). Studenten met een handicap doen bovendien gemiddeld langer over hun studie dan andere studenten. Aandacht voor studenten met functiebeperking blijft dus hard nodig.

#### Instroom van mbo'ers

De instroom van gediplomeerde mbo'ers naar het hbo stagneert al een aantal jaren en ligt op zo'n 30 procent. Dat hangt deels samen met een sterk toegenomen nadruk op beroepskwalificatie in het mbo, maar ook met de tot voor kort zeer gunstige perspectieven voor mbo'ers op de arbeidsmarkt (SCP, 2004). Mogelijk worden de mbo'ers in de toekomst door de verslechterende arbeidsmarkt gestimuleerd tot een langer verblijf in het onderwijs (ROA, 2003). Als de plannen doorgaan om 'tweedekansers' toe te laten tot het hoger onderwijs zullen mogelijk ook mbo'ers die hun opleiding niet af hebben gemaakt of die een niveau-3-opleiding hebben voltooid, hun weg gaan vinden naar het hoger onderwijs.

stagnatie

#### 10.2.4 Convenant lerarenopleidingen vo en bve

In juni 2001 sloot de minister van OCW een convenant met de zeven 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 opleidingsaanbod 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 door te zetten, en zich te zullen inspannen om met scholen en instellingen voor vo en bve afspraken te maken over de gedeelde inzet van personeel. De minister stelde in totaal 18 miljoen subsidie beschikbaar.

convenant

De inspectie en de Auditdienst van OCW onderzochten op verzoek van het ministerie van OCW de uitvoering en de resultaten van het convenant. Het onderzoek is een praktijkvoorbeeld van het traject Geïntegreerd Toezicht, dat meer in algemene zin gericht is op verdergaande samenwerking tussen de toezichthouders.

geïntegreerd toezicht

#### Resultaten

De verbetering van de bedrijfseconomische situatie van de lerarenopleidingen was het belangrijkste convenantdoel. De toezichthouders hebben de stellige indruk dat de bedrijfseconomische situatie is verbeterd ten opzichte van het begin van de convenantperiode. De problemen die de aanleiding vormden voor het convenant vragen echter nog steeds om structurele oplossingen. Het evenwicht tussen inkomsten en uitgaven van de opleidingen blijkt nog wankel, waardoor vooral voor de langere termijn het innovatief vermogen van de opleidingen gevaar loopt.

situatie verbeterd

doelen gerealiseerd

Het convenantdoel om in ieder geval tot 1 januari 2005 het opleidingsaanbod in stand te houden is gerealiseerd. Ten aanzien van het derde convenantdoel constateren de toezichthouders dat de hogescholen zonder uitzondering met inzet hebben gewerkt aan de innovatie van het opleidingsaanbod en het aantrekkelijker maken van de opleidingen. In het kader van het project Educatief Partnerschap (EPS) hadden alle instellingen aan het begin van de convenantsperiode reeds ambitieus nieuw beleid geformuleerd en in uitvoering genomen. Veel van deze innovatieve maatregelen, zoals flexibilisering van het aanbod en de ontwikkeling van instrumenten om maatwerk te kunnen bieden aan groepen studenten, hebben volgens de instellingen randvoorwaarden geschapen voor vergroting van de instroom van studenten. De toezichthouders hebben uiteenlopende voorbeelden aangetroffen van de samenwerking van hogescholen met instellingen voor vo en bve inzake inzet van personeel over en weer. Opleidingsscholen in vo en bve leveren in toenemende mate een bijdrage aan zowel de ontwikkeling als de uitvoering van de lerarenopleidingen.

gebrekkige informatie

#### Verantwoording

Bij deze conclusies moet echter wel een belangrijke kanttekening worden geplaatst. De toezichthouders vinden de plannings- en verantwoordingsinformatie die de hogescholen tijdens het onderzoek ter beschikking stelden gebrekkig, vooral in relatie tot de eisen die tegenwoordig aan goed bestuur worden gesteld. Bij slechts één hogeschool was de informatie van zodanige kwaliteit dat de toezichthouders per voornemen - en daaraan gekoppelde activiteiten - konden nagaan of zij uit de convenantmiddelen werden bekostigd en wat de precieze resultaten waren. Bij de overige zes hogescholen was dit niet mogelijk. Op basis van de summier beschikbare financiële informatie konden de toezichthouders niet vaststellen wat de precieze bijdrage van het convenant is geweest aan de bereikte veranderingen. Ook was het niet mogelijk om deze bijdrage te onderscheiden van de betekenis van andere financiële middelen, zoals de reguliere bekostiging. Dit mag echter niet alleen aan de hogescholen worden toegeschreven. Naar de mening van de hogescholen zijn er bij de start van het convenant door het ministerie van OCW geen heldere afspraken gemaakt over de wijze van rapporteren. De instellingen geven aan dat de sfeer waarin de convenantbesprekingen destijds plaatsvonden en de uiteindelijk vrij breed geformuleerde convenantdoelen niet in de richting wijzen van een verplichting om op het niveau van afzonderlijke activiteiten de besteding van de subsidie te verantwoorden. Eenduidige, helder geformuleerde convenantafspraken en een adequate monitoring vanuit het ministerie tijdens de convenantperiode hadden het probleem in elk geval ten dele kunnen voorkomen.

### 10.2.5 Goed bestuur in het hoger onderwijs

deregulering

Good governance, of eenvoudigweg goed bestuur, wordt wel gedefinieerd als een samenhangend stelsel van sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht houden. Die verantwoording zijn instellingen niet alleen verschuldigd aan de overheid, maar ook aan de maatschappij. Goed bestuur kenmerkt zich verder door transparantie en integriteit.



Goed bestuur is in het hoger onderwijs des te belangrijker nu de overheid sinds een aantal jaren een grotere autonomie aan de instellingen verleent en streeft naar deregulering. Deze grotere zelfstandigheid krijgen instellingen 'niet voor niets', want ze hebben wel een verantwoordingsplicht aan de overheid. Deze blijft immers verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs en als belangrijkste financier wil zij weten of haar geld doelmatig en rechtmatig besteed wordt. Dit jaar heeft de inspectie onderzoek gedaan naar het functioneren van toezichtorganen in het hoger onderwijs. Deze organen vervullen een belangrijke rol in de toezichtketen, dat geldt althans voor de raden van toezicht van de openbare universiteiten. Over dit oriënterend onderzoek rapporteert de inspectie hier.

### Raden van toezicht

Sinds 1997 zijn de bekostigde universiteiten, met uitzondering van de bijzondere universiteiten, bij wet verplicht een raad van toezicht in te stellen. De wet schrijft ook voor welke bevoegdheden dergelijke raden hebben. De bijzondere universiteiten beschikken ook over een vorm van intern toezicht, evenals veel van de aangewezen universiteiten en veel van de bekostigde en aangewezen hogescholen. Dat is echter voor deze groepen instellingen niet bij wet verplicht.

De raden van toezicht bij openbare universiteiten bevinden zich op het kruispunt van intern en extern toezicht. Enerzijds maken zij deel uit van de instelling en richten ze hun activiteiten op de interne gang van zaken, anderzijds worden de leden ervan aangesteld door de minister en zijn zij verantwoording aan hem verschuldigd. Een deel van de bevoegdheden van de minister, zoals de benoeming en het ontslag van leden van het college van bestuur, is overgedragen aan de raad van toezicht. De raden van toezicht bij openbare universiteiten hebben verder als wettelijke taak het zorgen voor naleving van wet- en regelgeving, het goedkeuren van de begroting, het instellingsplan, het jaarverslag en belangrijke strategische beslissingen van de universiteit, alsmede het met raad en daad bijstaan van het college van bestuur. De raden dienen zich over deze onderwerpen bij de minister te verantwoorden.

twee gezichten

Uit het onderzoek van de inspectie in het aangewezen wetenschappelijk onderwijs bleken in ieder geval de vijf universiteiten die deelnamen aan het onderzoek een toezichthoudend orgaan te hebben. In het aangewezen hoger beroepsonderwijs beschikken minstens 19 hbo-instellingen, ruim de helft van de respondenten, over een toezichthoudend orgaan.

aangewezen onderwijs

De bevoegdheden van de raden van toezicht van openbare universiteiten zijn in de wet vastgelegd. Hoewel de toezichthoudende organen van aangewezen instellingen geen wettelijke bevoegdheden kennen, beschikken zij veelal wel over vergelijkbare bevoegdheden. Tabel 10.2.5a vermeldt de bevoegdheden en geeft aan in welke mate die voorkomen bij openbare universiteiten en bij het aangewezen onderwijs. Daarbij dient aangetekend te worden dat de benoeming van de accountant bij openbare universiteiten eigenlijk onder de bevoegdheden van het college van bestuur valt. In de praktijk blijkt echter dat bij ruim de helft van de openbare universiteiten en van de aangewezen instellingen de raad van toezicht de accountant benoemt. Bij sommige aangewezen instellingen horen ook de wijziging van statuten, het

bevoegdheden



aangaan van leningen en het beëindigen van samenwerkingsovereenkomsten tot de bevoegdheden van toezichthoudende organen.

**Tabel 10.2.5a** Overzicht bevoegdheden bij toezichthoudende organen van openbare universiteiten en aangewezen instellingen

	Wo openbaar (N = 11)	Aangewezen wo + hbo (N = 24)
Instemming bestuur & beleid	11	16
Instemming instellingsplan	11	15
Instemming begroting	11	19
Instemming jaarverslag	11	19
Instemming document evenredige vertegenwoordiging	5	2
Besluit medezeggenschapsstelsel	6	5
Instemming gemeenschappelijke regeling	9	1
Benoeming college van bestuur	11	18
Ontslag college van bestuur	11	17
Bepaling arbeidsvoorwaarden college van bestuur	8	14
Benoeming accountant	6	11

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004).

#### kerntaken

Raden van toezicht bij openbare universiteiten, evenals de toezichthoudende organen in het aangewezen onderwijs, zien als twee van hun belangrijkste taken het toezien op het beleid van het bestuur en het bewaken van een juiste en doelmatige besteding van de financiële middelen. Andere taken die zij belangrijk achten, zijn het toezien op de horizontale verantwoording, het (bij)sturen en beïnvloeden van het beleid van het bestuur en de naleving van wet- en regelgeving. Dat laatste beschouwt echter slechts 8 procent van de respondenten in het aangewezen onderwijs als een kerntaak. Daar vindt men het bewaken en bevorderen van kwaliteit van het onderwijs een veel belangrijker taak.

#### rolopvatting

De meeste raden van toezicht vervullen zowel een toezichthoudende als een adviserende rol; zij zien beide taken als even belangrijk. Drie universiteiten vinden een adviserende rol belangrijker dan een controlerende rol, terwijl dat bij twee andere universiteiten net andersom is. In het aangewezen onderwijs ligt deze rolverdeling duidelijker. De meeste toezichthoudende organen kiezen daar voor een adviserende rol.

#### verantwoording

Alle raden van toezicht van openbare universiteiten rapporteren over hun werkzaamheden, meestal door middel van een extern jaarverslag, maar enkele ook via een intern jaarverslag. In het jaarverslag en de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd aan de minister van OCW over de onderwerpen die het afgelopen jaar op de agenda hebben gestaan en - meer praktisch - over de bezetting van de

raad, de vergaderfrequentie en de financiën. De terugkoppeling van OCW op deze verantwoording wordt door de raden als minimaal ervaren. Zij kunnen volstaan met het toezenden van het jaarverslag en de jaarrekening. Het ministerie gaat na of deze documenten voldoen aan de richtlijnen zoals opgesteld door OCW en stelt het college van bestuur op de hoogte van de samenvatting die van de documenten is gemaakt, met een kopie aan de raad van toezicht. In het aangewezen onderwijs rapporteert bijna de helft van de bevroegde raden over zijn werkzaamheden.

Belangrijkste gesprekspartners van de toezichtorganen zijn de colleges van bestuur. In het algemeen zien zij geen centrale rol voor zichzelf weggelegd in de verantwoording naar de samenleving. Wel onderhouden enkele raden contacten met het medezeggenschapsorgaan; meestal is dat afhankelijk van persoonlijk initiatief van de leden van een raad van toezicht.

communicatie

### Conclusie

Uit het onderzoek van de inspectie komt een divers beeld naar voren van de taken en de rol van de toezichthoudende organen. Dat geldt voor de raden van toezicht van universiteiten, maar in het bijzonder voor toezichthoudende organen in het aangewezen onderwijs. Het duurt waarschijnlijk nog enige tijd voor zij duidelijk voor ogen hebben hoe zij hun taken adequaat kunnen invullen en welke rol zij kiezen ten opzichte van de buitenwereld en de instelling. Opmerkelijk is dat de raden van toezicht van openbare universiteiten vinden dat zij vanuit het ministerie, tegen hun verwachting in, weinig substantiële feedback krijgen op de verantwoording die zij afleggen over hun activiteiten. De verantwoordingsplicht dreigt zo eerder de vorm van een ritueel te krijgen dan van een bijdrage aan goed bestuur.

### 10.2.6 Ict in de lerarenopleidingen

Ict heeft zich een stevige plaats veroverd in het onderwijsleerproces op de lerarenopleidingen basisonderwijs. Dit blijkt uit de ict-monitor die in opdracht van het ministerie van OCW en onder regie van de inspectie is uitgevoerd door het ITS en het IVA. De meeste docenten zetten computers in ten behoeve van het onderwijs. Zij gebruiken het ook om het leertraject van hun studenten te volgen, bijvoorbeeld met behulp van digitale portfolio's. Ruim de helft van de opleidingen heeft inmiddels ook een elektronische leeromgeving (ELO) geïmplementeerd.

Op bijna alle opleidingen wordt aandacht besteed aan de voorbereiding van studenten op het gebruik van ict in hun toekomstige werk. Dat gebeurt onder andere door praktijkopdrachten uit te voeren met ict of ict-rijke onderwijsproducten te ontwikkelen.

Het gebruik van ict leidt volgens de coördinatoren en de docenten tot het creëren van rijkere leeromgevingen, het intensiveren van communicatie tussen studenten en docenten en aantrekkelijker onderwijs voor studenten.

Net als op de Pabo's wordt ook op de lerarenopleidingen vo/bve intensief gebruik gemaakt van ict. Vrijwel alle docenten gebruiken de computer bij de voorbereiding van hun lessen én bij het onderwijs aan studenten. Zij gebruiken e-mail, internet of de elektronische leeromgeving om vragen van studenten te beantwoorden, te

reageren op producten van studenten en om informatie te verstrekken. Verder gebruiken veel docenten dit medium om stagebegeleiding te geven. Op vrijwel alle lerarenopleidingen vo/bve wordt aandacht besteed aan de voorbereiding van studenten op het gebruik van ict in hun toekomstig beroep. Dit gebeurt op verschillende manieren: studenten ontwikkelen bijvoorbeeld ict-rijke onderwijsproducten en voeren stageopdrachten uit met ict. Zowel docenten als ict-coördinatoren vinden dat ict leidt tot intensievere communicatie tussen docenten en studenten en tot samenwerkend leren bij studenten. Daarnaast heeft het ook aantrekkelijker onderwijs en een rijkere leeromgeving tot gevolg. De communicatie beperkt zich overigens niet tot studenten en docenten; dankzij ict werken docenten nu ook intensiever samen aan curriculumvernieuwing en aan het ontwikkelen van nieuwe producten met hun collega's. Dat geldt vooral binnen de eigen instelling, maar gaandeweg vindt er ook samenwerking plaats met andere instellingen.

## 10.3 De kwaliteit van het hoger onderwijs in 2003/2004

### 10.3.1 Inleiding

In 2003/2004 verschenen tien hbo- en vier wo-visitatierapporten. De tien hbo-rapporten gaan over 276 opleidingen, dat is ruim een kwart van het totaal aantal opleidingen hbo, met ongeveer 53.000 studenten. Bij de wo-rapporten gaat het om 52 opleidingen, dat is rond eenachtste deel van het totaal aantal opleidingen wo, met ongeveer 47.000 studenten. Het totaal aantal studenten in het hbo bedroeg op het moment van visiteren ruim 330.000 en in het wo bijna 190.000, beide inclusief de landbouwinstellingen. De verschenen rapportages hebben betrekking op ruim 16 procent van de studenten in het hbo en bijna 25 procent van de studenten in het wo.

Het domein van visitaties in het hoger onderwijs is van jaar tot jaar anders samengesteld. Het beeld van de kwaliteit van de gevisiteerde opleidingen kan daardoor van jaar tot jaar enigszins variëren, maar blijft in grote lijnen gelijk.

verantwoordelijkheid

De invoering van het accreditatiestelsel medio september 2003 betekent dat het grootste deel van de visitatierapporten nog uitgebracht is onder verantwoordelijkheid van de VSNU en de HBO-raad. In de toekomst zullen visitatierapporten steeds meer uitgebracht worden door visiterende en beoordelende instanties (vbi's).

### 10.3.2 Kwaliteit van de gevisiteerde opleidingen en afgestudeerden

hbo levert startbekwame beroepsbeoefenaren

De waardering voor het curriculum en de kwalificaties van afgestudeerden van de gevisiteerde opleidingen hoger onderwijs zijn voldoende tot goed, zo blijkt uit de oordelen van de visitatiecommissies. De afnemers van ho-afgestudeerden tonen zich tevreden over hun kwalificaties.

Het hbo levert volgens de visitatiecommissies startbekwame beroepsbeoefenaren die naar tevredenheid in het beroepenveld functioneren. Afgestudeerden van het wetenschappelijk onderwijs van de bezochte opleidingen beschikken over voldoende tot goede academische en professionele vaardigheden en de genoten opleiding sluit over het algemeen goed aan bij de functies waarin de afgestudeerden terecht komen. Visitatiecommissies hbo beoordelen de kwalificaties van afgestudeerden bij ongeveer 95 procent van de gevisiteerde opleidingen als voldoende. De kwaliteit van afgestudeerden in het wetenschappelijk onderwijs wordt zelfs bij alle opleidingen als voldoende beschouwd.

**Tabel 10.3.2a Domein visitatierapporten 2003/2004**

Visitatierapporten hbo	Aantal opleidingen	Visitatierapporten wo	Aantal opleidingen
Technische bedrijfskunde	26	Biologie	7
Lichamelijke opvoeding, Sport, Bewegen en management	8	Technische bedrijfskunde en Bestuurskunde	4
Bedrijfswiskunde	4	Geneeskunde	8
Pedagogiek	18	Rechtsgeleerdheid	33
Bestuurskunde/overheidsmanagement	9		
Management, economie en recht	41		
Tweedegraads lerarenopleidingen algemene vakken	133		
Creatieve therapie	6		
Landbouw	12		
Economie en talen	19		
<b>Totaal</b>	<b>276</b>		<b>52</b>

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004).

## Curriculum

Ook de curricula van de gevisiteerde wo- en hbo-opleidingen zijn overwegend voldoende tot goed te noemen. De relevantie en actualiteit van de curricula scoort bij bijna 95 procent van de hbo-opleidingen voldoende. Het buitenschools curriculum ontvangt meer kritiek en wordt derhalve in totaal ook iets minder goed beoordeeld (88 procent voldoende tot goed). Visitatiecommissies wetenschappelijk onderwijs geven de opleidingen voor het curriculum in bijna 87 procent van de gevallen een voldoende. Een aantal van deze commissies meldt dat het academisch curriculum de afgelopen periode veel veranderingen heeft ondergaan, met name door de vernieuwing van de uitgangspunten van het onderwijs. Nieuwe werkvormen hebben hun intrede gedaan en de aandacht voor academische vaardigheden is gegroeid. De meeste wo-commissies stellen vast dat, mede door de visitaties, de kwaliteit van het onderwijs de afgelopen tien jaar duidelijk verbeterd is. Ook is gebleken

voldoende tot goed

dat tekortkomingen, vastgesteld door eerdere commissies, gericht weggewerkt worden.

### Niveau

#### maatstaf

Bijna alle visitatiecommissies hebben dit jaar aandacht besteed aan het hbo-niveau van de opleidingen. Maatstaf hierbij zijn de niveaudefinities voor het hbo, zoals opgenomen in de accreditatiekaders van de NVAO. Naar deze maatstaf gemeten, scoort 93 procent van de opleidingen voldoende op dit punt. 7 procent haalt het niet of scoort matig.

De commissies wetenschappelijk onderwijs beoordelen het niveau integraal. Zij betrekken bij de beoordeling onder andere het curriculum en de kwalificaties van de afgestudeerden. Hierover zijn de commissies tevreden.

**Tabel 10.3.2b** Kwaliteit van curricula en afgestudeerden

Kwaliteitsaspect	Onvoldoende	Matig	Voldoende
<b>Hbo Curriculum</b>			
Binnenschools curriculum	3,3	2,5	94,2
Buitenschools curriculum	8,4	3,3	88,4
Hbo-niveau	5,6	1,6	92,8
<b>Kwalificaties afgestudeerden</b>	2,6	3,3	94,2
<b>Wo Curriculum</b>			
(Opbouw en inhoud van het programma)	0	13,5	86,5
<b>Kwalificaties afgestudeerden</b>	0	0	100

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004).

### Borging van kwalificaties hbo en wo

De bewaking van de kwaliteit van opleidingen en hun opbrengst, namelijk goed gekwalificeerde afgestudeerden, wordt bereikt door een samenspel van factoren. Allereerst moet de opleiding ervoor zorgen dat de eindkwalificaties waarvoor zij opleidt actueel en relevant zijn. Dit is bij verreweg de meeste opleidingen (hbo en wo) het geval. Vervolgens moet ook de toetsing adequaat zijn. Hoewel er kritiek is op een aantal aspecten van de toetsing, is bij de meeste opleidingen het niveau van de toetsing volgens visitatiecommissies voldoende. De toetsing is afgestemd op de leerdoelen die getoetst moeten worden.

#### kritiek visitatiecommissies

Het probleem bij een aantal hbo-opleidingen ligt niet bij de eindkwalificaties of de toetsing op zich, maar in de bewaking en borging ervan. Veel hbo-opleidingen krijgen van de visitatiecommissies kritiek op de bewaking van de eindkwalificaties

van de afgestudeerden (44 procent onvoldoende) en de bewaking van de kwaliteit van de toetsing. Verder onderzoeken ze bij werkgevers te weinig of afgestudeerden voldoen aan de verwachtingen van het beroepenveld en of de opleidingsdoelen (blijvend over een langere periode) de juiste zijn. Ook bij afgestudeerden zelf zou dit onderzocht moeten worden. Wat de toetsing betreft: die wordt bij de meeste opleidingen stapsgewijs aangepast aan competentiegericht opleiden. Daarbij ontbreekt het echter aan kwaliteitsbewaking, bijvoorbeeld door een adequaat toetsbeleid en heldere beoordelingscriteria of doordat docenten gezamenlijk in plaats van individueel de toetsconstructie ter hand nemen. Hoewel de kwaliteit van toetsing zich in het algemeen positief ontwikkelt, blijft er volgens de visitatiecommissies op dit aspect nog wel wat te wensen over. Opmerkelijk is voorts dat visitatiecommissies bij de dit jaar beoordeelde opleidingen in het hbo steeds vaker kritiek hebben op het gebrek aan feedback aan studenten over de toetsresultaten. Nu zelfstandig leren steeds meer gemeengoed wordt, neemt het geven van goede feedback in belang toe, maar dit is nog niet overal goed geregeld. Ten slotte is ook de bewaking van de kwaliteit van de opleiding als geheel van belang, zoals dit dient te gebeuren via het systeem van interne kwaliteitszorg. Ruim een derde van de gevisiteerde opleidingen scoren op dit punt onvoldoende.

De implementatie van het interne kwaliteitszorgsysteem op opleidingsniveau vormt vaak het knelpunt. Op centraal niveau van de hogeschool is in de meeste gevallen sprake van voldoende systematiek, instrumenten, streefnormen en gespecialiseerde medewerkers. Op opleidingsniveau wordt de onderwijsinhoud van modules overal geëvalueerd. Maar minder goed ontwikkeld is de stap naar systematisch verbeterbeleid, de analyse van oorzaken van tegenvallende evaluatieresultaten en het betrekken van andere terreinen bij het kwaliteitszorgbeleid, zoals personeel, middelen en de organisatie. Hoewel er op dit terrein bij alle opleidingen vooruitgang is, ontstaat door het grote aantal fusies en reorganisaties, parallel aan ingrijpende onderwijsvernieuwingen, de indruk dat opleidingen al deze onderwerpen niet tegelijk kunnen aanpakken. De evaluatie van de kwaliteit van afgestudeerden, toetsing en kwaliteitszorg zijn op opleidingsniveau vaak het sluitstuk.

In het wetenschappelijk onderwijs richten commissies zich meer op inhoud en niveau dan op borging en bewaking. Ook hier geven commissies echter aan dat meer onderzoek naar het functioneren van afgestudeerden, hetzij onder alumni, hetzij onder werkgevers, nodig is. Hoewel de toetsing wat niveau betreft ruim voldoende is, krijgen individuele opleidingen in ruime mate het advies om beoordelingscriteria aan te scherpen. Positief wordt geoordeeld over het terugdringen van het grote aantal multiple-choice-tentamens ten gunste van open vragen en andere toetsvormen. Wanneer een opleiding meer beroepsgericht is, veranderen de eisen die aan toetsen gesteld worden eveneens: de toetsing wordt complexer, zoals bij de geneeskundeopleidingen. De visitatiecommissie stelt daar dat het moeilijk is een samenhangend en gevarieerd toetsprogramma op te stellen waarbij longitudinaal wordt getoetst, aan de formatieve en summatieve functie van toetsing recht wordt gedaan en ook nog de dekking van de eindtermen goed wordt bewaakt. Er is kritiek op de beoordelingswijze van de vaardigheden: deze zou meer gestructureerd moeten zijn. Daarnaast is de visitatiecommissie van oordeel dat de examencommissies

interne  
kwaliteitszorgsysteem

beoordelingscriteria  
aanscherpen

meer inhoud dienen te geven aan hun verantwoordelijkheid voor toetsbeleid en bewaking van de kwaliteit van het totale programma van toetsing. De toegenomen aandacht voor mondelinge en schriftelijke juridische vaardigheden bij de juridische opleidingen leidt tot zorg van de commissie over de wijze van toetsing daarvan. Met name de vaststelling van een norm en de wijze waarop een objectief en betrouwbaar oordeel tot stand komt, behoeft verbetering.

#### vertegenwoordiging studenten

Over de interne kwaliteitszorg is men bij de meeste opleidingen in het wetenschappelijk onderwijs tevreden. Bijna 85 procent scoort op dit punt voldoende. Gremia waarin studenten vertegenwoordigd zijn (zoals de opleidingscommissie) spelen bij de opleidingen wetenschappelijk onderwijs in de kwaliteitszorg een belangrijke rol. Zowel module-evaluatie als curriculumevaluatie krijgen bij de meeste opleidingen in voldoende mate aandacht.

Tabel 10.3.2c Interne kwaliteitszorg			
Kwaliteitsaspect	Onvoldoende	Matig	Voldoende
<b>Hbo</b>			
Interne kwaliteitszorg	37,7	4,0	53,1
<b>Wo</b>			
Interne kwaliteitszorg	15,4	0	84,6

Bron: Inspectie van het Onderwijs (2004).

#### nog geen gestructureerd beleid

#### Internationalisering hbo en wo

Bij de gevisiteerde hbo-opleidingen neemt de aandacht voor internationalisering weliswaar toe, maar toch is deze nog meer te stimuleren. Het thema internationalisering kent een brede benadering door commissies, vaak afhankelijk van het werkveld waarvoor de opleidingengroep opleidt. Onder het brede begrip internationalisering worden verschillende aspecten ondergebracht, die van doen hebben met de inhoud van het curriculum (buitenlandse literatuur, vreemde talen, Europees recht), het beleid (formulering van een gestructureerd internationaliseringbeleid) en connecties. Het stimuleren van het gebruik van anderstalige literatuur is van belang voor de opleidingen Pedagogiek en Creatieve therapie. Voor Overheidsmanagement en de opleidingen Management, economie en recht wordt het opnemen van een tweede vreemde taal belangrijk gevonden, wat ook steeds vaker gebeurt. Een gestructureerd beleid voor internationalisering met heldere doelstellingen wordt als verbeterpunt genoemd. Sommige commissies geven aan dat hoewel de mogelijkheden voor het volgen van buitenlandse stages of studieonderdelen aanwezig zijn, studenten er weinig gebruik van maken. Uitzonderingen daarop zijn Economie en talen en de gevisiteerde opleidingen in het landbouwonderwijs. In het hoger landbouwonderwijs is een stage in het buitenland vaak verplicht. Samenvattend: een eenduidig beeld over internationalisering is voorsnog niet te geven. Het

lijkt te ontbreken aan een uitgewerkte visie, zowel op opleidingsniveau als op hogeschoolniveau.

Het beeld dat visitatiecommissies in het wetenschappelijk onderwijs over internationalisering bij de opleidingen geven, is wisselend. Twee visitatiecommissies geven aan dat aandacht voor internationalisering gegroeid is, wat ze positief waarderen. Andere commissies vinden dat opleidingen er in hun beleid meer aandacht voor zouden moeten hebben en meer zouden moeten stimuleren dat studenten ook daadwerkelijk meedoen aan internationaliseringsactiviteiten. Bij de juridische opleidingen doet zich het gemis aan kennis en beheersing van buitenlandse talen gelden. Gebrek aan kennis van juridisch Duits en Frans beperkt de mogelijkheden van studenten in het buitenland stage te lopen of studieonderdelen te volgen. Ook aandacht voor Europees recht in de bacheloropleiding zou volgens de commissie sterker kunnen zijn. Een van de commissies heeft studenten vragen gesteld over hun beweegredenen om geen buitenlandstage of studieonderdelen in het buitenland te volgen. Studenten noemden: opzien tegen studievertraging, kosten en scheiding van relaties in Nederland. Commissies stellen verder dat internationaliseringbeleid beter geformuleerd en doordacht zou moeten worden, zeker gezien het toenemende belang van internationalisering voor Nederland. Het formuleren van relevante beleidsdoelen is daarbij volgens commissies cruciaal.

kennis en beheersing  
van buitenlandse talen  
ontbreekt

#### Internationalisering en bachelor-masterstructuur

Opvallend is dat twee van de vier visitatiecommissies aandacht besteden aan een mogelijk nadelige invloed van de invoering van de bachelor-masterstructuur op internationalisering. Juridische opleidingen hebben aangegeven dat de in Nederland gekozen structuur voor de juridische opleidingen niet aansluit op die van andere Europese landen, wat uitwisseling bemoeilijkt. Twee commissies merken op dat opleidingen de klacht hebben dat de bachelor-masterstructuur de ruimte voor stages en verblijf in het buitenland beperkt. In de nu ontwikkelde programma's lijkt het dat de mogelijkheden gereduceerd worden of dat voor internationalisering nog geen plaats is ingeruimd. Commissies hebben geprobeerd te onderzoeken in hoeverre Nederlandse en Europese curricula overeenkomen. Omdat het moeilijk is daarbij breed gedragen internationale maatstaven te vinden, is het moeilijk uitspraken te doen over de mate van afstemming van nationale en internationale curricula.

minder mogelijkheden

#### Meeliften in het hbo

De intrede van nieuwe visies op leren zoals competentiegericht leren (hbo) en studentgericht onderwijs (wo) leidt tot werkvormen waarbij studenten in groepen opdrachten uitvoeren. Dat is bedoeld om studenten competenties en vaardigheden op te laten doen die van belang zijn om als zelfstandig beroepsbeoefenaar te functioneren. Opvallend is dat bijna alle (acht van de tien) hbo visitatiecommissies dit jaar aandacht vragen voor meeliftgedrag. Zij pleiten ervoor dat individuele prestaties binnen het groepswerk zichtbaar blijven of worden. Studenten storen zich aan het meeliftgedrag. Het werken in groepen lijkt door te schieten ten koste van individuele opdrachten en diepgang van de opdrachten. Eén commissie waarschuwt voor groepsmoetheid bij studenten. Zonder het belang van de leerervaringen

individuele prestaties  
binnen groepswerk



van het werken in groepen tekort te willen doen, is de inspectie van mening dat opleidingen de verantwoordelijkheid dragen om individuele leerresultaten zichtbaar te maken. Juist bij nieuwe vormen van leren, met meer verantwoordelijkheid voor het individuele leerproces, moet het studenten duidelijk zijn waar zij zich in hun leerproces bevinden, zodat zij adequate leerdoelen kunnen formuleren en hun leren vorm kunnen geven.

studie mag pittiger

#### Studielast

De studielast van de hbo-opleidingen is volgens de visitatiecommissies (zeven van de tien) aan de lichte tot zeer lichte kant. Al ontbreken meestal exacte gegevens, commissies geven wel aan dat studenten de studielast aan de lage kant vinden. De studie mag dus pittiger. Volgens commissies ligt de studielast vaak onder de norm van veertig uur per week, vaak zelfs een stuk lager: tussen de twintig en de dertig uur. In het algemeen behoeven de studenten van deze opleidingen meer (intellectuele) uitdaging en kan het onderwijs geïntensiveerd worden. Van de gevisiteerde wo-opleidingen is het beeld wisselend. Bij een aantal opleidingen ligt de studielast onder de norm, maar bij de meeste opleidingen stellen visitatiecommissies vast dat de studielast nergens onaanvaardbaar hoog of laag is.

onvoldoende

#### Kwaliteit van deeltijdopleidingen in het hbo

Werd voorheen de deeltijdopleiding als variant op de voltijdopleiding zijdelings in visitaties meegenomen, langzamerhand lijkt de aandacht voor de deeltijdopleiding als zelfstandige opleidingsvorm, met dezelfde eindkwalificaties als de voltijdse tegenhanger, toe te nemen. De kwaliteit van een aantal deeltijdopleidingen wordt als slechter beoordeeld dan die van de voltijdse varianten. Commissies geven aan dat ze bij deeltijdopleidingen veel vaker traditionele werkvormen en vakgerichte, nog niet vernieuwde curricula aantreffen. In sommige gevallen twijfelen de commissies er zelfs aan of zo'n vakgericht curriculum er daadwerkelijk voor zorgt dat studenten de eindkwalificaties leren beheersen. Verder is ook de problematiek rond de stagevrijstellingen voor deeltijders van belang. Deeltijdopleidingen geven hun studenten vaak vrijstelling van de stage op grond van het feit dat studenten in hun reguliere baan relevante praktijkervaring opdoen. Hoewel deeltijdopleidingen steeds meer oog krijgen voor het beoordelen of de werkplek inderdaad relevant is voor de opleiding, is er ook veel kritiek. Studenten worden aan hun lot overgelaten, de opleiding weet niet welke kwalificaties de studenten in de praktijk precies opdoen en stelt ook geen expliciete doelen voor de praktijkwerkplek. Een commissie beoordeelde het buitenschools curriculum van alle deeltijdopleidingen op grond van deze zwakke kwaliteitsbewaking als onvoldoende.

### 10.3.3 De kwaliteit van het hoger landbouwonderwijs

stabiel

#### Feiten en cijfers

Het aantal studenten binnen het hoger agrarisch onderwijs blijft stabiel (met ongeveer 8.400 studenten), al is er onderscheid tussen de hogescholen. De Christelijk Agrarische Hogeschool groeit tussen de studiejaar 2000/2001 en 2003/2004 het sterkst met zo'n 30 procent; studenten zijn vooral afkomstig uit Oost-Europa (Polen

en Hongarije). Daarna volgt de Stoas-APH met een groei van ongeveer twintig procent, die vooral gelegen is in een toename van het aantal autochtone studenten. Wel is ook een behoorlijk contingent Russische studenten tot deze opleiding toegelaten. Het studentental van Delft en Den Bosch vertoont over de jaren heen een stabiel patroon. De studentenaantallen van Van Hall en Larenstein daalt al een viertal jaren met in totaal 6 à 7 procent. De daling vindt vooral plaats bij de instroom vanuit het voortgezet onderwijs in Nederland. Vooral in Larenstein wordt deze daling gecompenseerd door een grote toename van het aantal Chinese studenten. Het totaal aantal buitenlanders stijgt over vier jaar met ongeveer 60 procent van vijfhonderd naar ruim achthonderd studenten. Naast de groep uit Midden- en Oost-Europa en de Chinese studenten neemt vooral het aantal studenten uit Afrika toe als gevolg van het door Nuffic beheerde Netherlands Fellowship Programme. Het aantal studenten aan Wageningen Universiteit vertoont na een daling in de eerste jaren van de 21ste eeuw weer een stijging, voor het grootste deel veroorzaakt door actieve werving van Chinese studenten. In september 2004 is voor het eerst weer een stijging van het aantal vwo'ers opgetreden.

### Kwaliteit van de opleidingen

Elf opleidingen van vijf agrarische hogescholen zijn in de verslagperiode beoordeeld door een visitatiecommissie. De opleidingen betroffen dier- en veehouderij, tuin- en akkerbouw en diermanagement. In totaal zijn 2.780 studenten bij deze opleidingen betrokken, ongeveer dertig procent van de totale studentenbevolking op de hogescholen. De visitatiecommissie bevestigt wat de inspectie constateerde bij de vaststelling van 'Kern en Profiel 2002' (Ministerie van LNV, 1999): bij de inhoud van de opleidingen is veel aandacht besteed aan de inhoudelijk vereiste competenties op hbo-niveau, alsmede aan de koppeling van theorie en praktijk. Alle opleidingen gaan terecht uit van een brede inzetbaarheid (en internationale oriëntatie) van de landbouwingenieur. De visitatiecommissie is kritisch over de systematische kwaliteitszorg binnen de instellingen, waarin het oordeel van werkgevers en alumni over de relevantie van het curriculum en de eindtermen meer gewicht zou kunnen krijgen. De commissie vindt dat de cognitieve component van het hbo-niveau en de wetenschappelijke oriëntatie meer aandacht mogen krijgen. De commissie doelt daarbij op het feit dat de aandacht voor integratie van kennis en vaardigheden ten koste kan gaan van het werken aan individuele opdrachten en aan de diepgang. De inspectie onderschrijft die bevinding en beveelt de instellingen aan zorg te dragen voor behoud van de kenniscomponent in het curriculum. Dit is temeer van belang omdat de commissie tevens constateert dat bij veel opleidingen de borging van de kwaliteit van de toetsing nog tekortschiet.

Het afgelopen jaar zijn geen specifieke inspectieonderzoeken verricht naar de kwaliteit van de opleidingen bij Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). Wel blijkt uit eigen evaluaties van de universiteit dat het aantal knelpunten binnen opleidingen en vakken afneemt. De verbeteracties die op evaluaties volgden, hebben merkbare resultaten opgeleverd. De inspectie heeft zelf een inventariserend onderzoek verricht naar de instroom van buitenlandse studenten (zie ook paragraaf 10.2.3). Daarbij is onder meer het niveau van het Engelstalig onderwijs aan de

brede inzetbaarheid  
landbouwingenieur

Wageningen Universiteit  
en Researchcentrum  
(WUR)

orde geweest. Zowel Wageningen Universiteit als de hogescholen hebben veel aandacht besteed aan de taalvaardigheid van docenten en studenten. Een groot deel van de docenten is uitstekend in staat om les in het Engels te verzorgen. Uit de vakkevaluaties blijkt dat slechts in 1 procent van de vakken dit als knelpunt is vermeld. Probleem is eerder de taalbeheersing van de grote groepen buitenlanders. Uit de evaluatie blijkt dat de hogescholen en Wageningen UR gebruikmaken van verschillende testen en dat ze verschillende normen voor toelating hanteren. Bij Wageningen bleek de afgesproken selectieprocedure voor Chinese studenten in 2003 vooral voor de bachelorsfase tot problemen te hebben geleid. Zowel de taalvaardigheid van de studenten als hun vakdeskundigheid en het aanpassingsvermogen aan de Nederlandse samenleving waren onvoldoende. Dat heeft voor een deel van de studenten tot studievertraging geleid en tot een intensivering van de begeleiding. Inmiddels heeft Wageningen UR met de Chinese agrarische universiteit in Beijing en de Nederlandse ambassade tot een intensiever informatie- en selectieproces besloten, hetgeen in 2004 tot een merkbare kwalitatieve verbetering van de instroom heeft geleid. Een ander knelpunt is dat buitenlandse studenten in Nederland soms moeite hebben met moderne leervormen waarin probleemgestuurd en competentiegericht onderwijs centraal staat. Alle instellingen hebben op dat punt aandacht besteed aan de didactische vaardigheden van de docenten.

#### Samenwerking binnen het hoger onderwijs in de landbouwsector

Twee instellingen (Van Hall en Larenstein) werken in een bestuurlijk fusieverband nauw samen met Wageningen UR. Dit leidt er toe dat er tussen die instellingen goede afspraken zijn gemaakt over de doorstroming naar de masters van de WUR. Vooral binnen het fusieverband heeft Wageningen UR zorggedragen voor een aansluitende leerroute tussen de bachelorfase bij de hogescholen en de masterfase. Toch is ook vanuit de andere instellingen voor hoger landbouwonderwijs een voldoende goede doorstroom naar de masterfase mogelijk. Die instellingen leggen echter een ander accent, namelijk op de doorstroom van studenten naar andere universiteiten. Ook Wageningen UR richt zich niet alleen op instroom vanuit de agrarische hogescholen, er is ook een substantiële instroom vanuit het overig hoger onderwijs.

#### nieuwe vormen

Momenteel ontwikkelen zich tussen de overige instellingen nieuwe vormen van samenwerking. Zo werken de CAH Dronten (onderdeel van de Aeres groep), de Stoas-APH en de HAS Den Bosch intensief samen. Binnen de groene sector willen ze voordelen putten uit een verdere kennisbundeling en verticale doorstroom van deelnemers. Op dit moment is de Hogeschool InHolland met de agrarische vestiging Delft nog een uitzondering. Die instelling heeft gekozen voor een bundeling van groene en niet-groene opleidingen, uiteraard met inachtneming van de domeingrenzen. Daarnaast vindt op opleidings- en managementniveau overleg plaats met de overige groene instellingen. Niettemin is er op bepaalde terreinen ook sprake van een breuk met de groene instellingen. Ondanks goede bestuurlijke afspraken tussen de instellingen over 'Kern en profiel' in 2000 en 2002 en toekenning door de minister van LNV van een opleiding Bos en natuurbeheer in Delft, is de ontwikkeling daarvan gestrand door een bezwaar van één van de andere instellingen. Dit is niet in het belang van de studenten die een dergelijke opleiding ook in het westen van het land willen volgen.

De instellingen voor het hoger agrarisch onderwijs hebben zich door middel van plannen van aanpak uitgesproken om de instroom van allochtone studenten te vergroten dan wel te bevorderen dat binnen het onderwijs meer aandacht en affiniteit is voor de multiculturele samenleving. Ze hebben daartoe in 2003 plannen van aanpak bij het Ministerie van LNV ingediend. De instellingen hebben een forse inspanning geleverd op het bieden van extra didactische vaardigheden aan docenten, extra contacten met organisaties van minderheden en extra zorg bij voorlichting en intake. Inmiddels blijkt uit een aantal van de voortgangsrapportages dat de instroom bij die instellingen niet significant hoger is dan een aantal jaren geleden. Enkele instellingen spannen zich thans nog in om de inhoud van een aantal opleidingen extra aantrekkelijk te maken voor de verschillende doelgroepen. Vooral in Delft blijkt dat succesvol. Een aantal andere instellingen ziet, gelet op de huidige resultaten, op tegen een hernieuwde inspanning en laat het project een stille dood sterven.

### 10.3.4 De kwaliteit van het aangewezen onderwijs

#### Nieuwe beleidsregel

Op 31 juli 2004 is de nieuwe beleidsregel 'Aanwijzing instellingen hoger onderwijs' in werking getreden. Met de wijziging van de WHW als gevolg van de invoering van het accreditatiestelsel is het beoordelen van de kwaliteit van het hoger onderwijs in Nederland bij de NVAO belegd. Deze verandering in het hoger onderwijsbestel heeft ook geleid tot aanpassing van de tot dan toe vigerende aanwijzingsprocedure van 1993.

Private instellingen die aangewezen willen worden, vragen voortaan de NVAO om een uitspraak over de kwaliteit van het aangeboden onderwijs. Parallel daaraan adviseert de inspectie de minister of de instelling voldoet aan alle vereisten en voorschriften die op een aangewezen instelling van toepassing zijn.

#### Advies Onderwijsraad

De aanwijzing van hogeronderwijsinstellingen, is onderdeel van de discussie over de rol van het onbekostigd hoger onderwijs. De Onderwijsraad bracht hierover in 2004 het advies 'Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs' uit. Dit advies moet in het licht gezien worden van de discussie over hoger onderwijs als 'service', en daarmee als dienst in het kader van de internationale handelsovereenkomst over dienstverlening (General Agreement on Trade in Services: GATS) van de wereldhandelsorganisatie (World Trade Organisation: WTO). Immers, als de discussies in de internationale fora inderdaad tot de conclusie leiden dat hoger onderwijs een dienst is die op de internationale markt verhandeld kan worden, is het van belang om na te denken over de concurrentiepositie van verschillende aanbieders. De Onderwijsraad stelt voor om niet-bekostigde instellingen meer mogelijkheden te geven, met als consequentie dat zij in aanmerking kunnen komen voor bekostiging. Omgekeerd kunnen bekostigde instellingen dan bekostiging voor één of meer opleidingen verliezen. De toegang tot het hogeronderwijsbestel is dan vrij, zodat ook de huidige aanwijzingsprocedure van (nieuwe) instellingen zou komen te vervallen. Het voorstel van de Onderwijsraad om daar eerst mee

[open bestel](#)

te experimenteren heeft ingang gevonden. Besloten is inmiddels om daar vanaf het studiejaar 2006/2007 kleinschalig mee te beginnen door nieuwe particuliere aanbieders van opleidingen tot publieke bekostiging toe te laten. De Onderwijsraad adviseert verder dat er in het hoger onderwijs ruimte moet komen voor nieuwe aanbieders door opleidingen te laten accrediteren en vervolgens de minister te laten bepalen of er bij bekostiging sprake is van een (macro)doelmatige besteding van middelen.

overgangsrecht

#### Accreditatie van opleidingen aan aangewezen instellingen

De inspectie constateerde vorig jaar dat veel aangewezen instellingen hun opleidingen nog niet ter beoordeling van de kwaliteit hadden voorgelegd aan een onafhankelijke evaluator. Een goedgekeurde kwaliteitsbeoordeling is nodig om bij de overgang naar accreditatie in aanmerking te komen voor het zogenaamde overgangsrecht. Een opleiding die hiervoor in aanmerking komt is van rechtswege geaccrediteerd. Alle opleidingen in Nederland die voor 2001 gestart zijn, moeten geaccrediteerd zijn voor 31 december 2005. De inspectie was van mening dat de kwaliteitsbeoordelingen van een deel van de aangewezen hogescholen (de opleidingen die meededen aan een pilot van Certiked) nog niet aan de gestelde eisen voldeden. De taak om de kwaliteitsbeoordelingen van de instellingen te beoordelen is, inclusief het dossier van de Certiked-pilot, inmiddels door de NVAO overgenomen. Alle overige aangewezen instellingen die nog geen goedgekeurde kwaliteitsbeoordeling kunnen overleggen, moeten hiervoor zorgdragen voor genoemde datum van 31 december 2005. Indien deze instellingen niet in staat zijn een dergelijke kwaliteitsbeoordeling aan de NVAO te overhandigen, verliezen ze hun CROHO-registratie en daarmee ook het civiel effect van hun getuigschriften.

## 10.4 Naleving wet- en regelgeving

### 10.4.1 Intern toezicht van instellingen op naleving

gevolgen autonomie  
instellingen

De grotere autonomie van instellingen in het hoger onderwijs brengt met zich mee dat instellingen zelf ook meer aandacht geven aan naleving van wettelijke regels en intern toezicht daarop. De inspectie startte in 2004 een inventariserend onderzoek naar het feitelijke toezicht op dit gebied. Inmiddels zijn de eerste bevindingen over het interne toezicht bij een aantal instellingen in kaart gebracht. Instellingen blijken zich meer te richten op eisen van onderwijskwaliteit dan op de wettelijke voorschriften op het gebied van onderwijs. De wettelijke voorschriften worden in die kwaliteitseisen meegenomen. Verder zijn instellingen ook meer gericht op naleving van bepaalde delen van de wettelijke voorschriften op het gebied van het onderwijs (onderwijs- en examenregeling bijvoorbeeld) dan van het geheel; de keuze is deels afhankelijk van de omstandigheden. Tenslotte blijkt het beeld dat de colleges van bestuur van de naleving van wettelijke voorschriften hebben te zijn samengesteld op grond van signalen die zij deels toevallig uit diverse bronnen ontvangen, zoals van stafafdelingen juridische zaken en uit overleggen met

opleidingsdirecteuren. Ook de komende periode zal de inspectie verder aandacht besteden aan dit thema.

#### 10.4.2 Vrijstellingen

In 2004 is de inspectie begonnen met haar onderzoek naar de getuigschriften in het hoger onderwijs. Daarbij gaat het om de volgende vragen.

- Wordt bij de afgifte van getuigschriften altijd voldaan aan de bepalingen in of krachtens de WHW?
- Gaan instellingen en organen daarbinnen zorgvuldig om met de bevoegdheden die hun op grond van de wettelijke bepalingen zijn toegekend?
- Zijn de desbetreffende wettelijke bepalingen en regelingen adequaat?

In het kader van een vooronderzoek heeft de inspectie zich hierover bij zestien bacheloropleidingen (acht bekostigd hbo, zes aangewezen hbo, twee bekostigd wo) laten informeren. Centraal daarbij stonden het toekennen van vrijstellingen en het toestaan van uitzonderingen bij het afnemen en beoordelen van tentamens.

#### Naleving van de bepalingen

Bij de meeste onderzochte opleidingen wordt in enige mate afgeweken van de wettelijke bepalingen. De aangetroffen afwijkingen zijn deels toe te schrijven aan onbekendheid met de regelingen. Zo kennen sommige opleidingen vrijstellingen toe op grond van de Regeling doorstroming verwante beroepsopleidingen (WHW art. 7.31a), zonder te weten dat deze alleen geldt voor beroepsopleidingen die door de minister als verwant zijn aangewezen. Andere opleidingen laten studenten toe die niet voldoen aan de daarvoor gestelde vooropleidingseisen (WHW 7.24) of nadere vooropleidingseisen (WHW art. 7.25) omdat zij niet op de hoogte zijn van de wettelijke bepalingen en de ministeriële regelingen die daarop gebaseerd zijn. In de meerderheid van de onderzochte opleidingen worden degenen die de uitslag van een tentamen vaststellen - de examinatoren - niet formeel door de examencommissie aangewezen (vereist volgens WHW 7.12, lid 3), en worden aanpassingen van de vorm van het tentamen niet altijd door de examencommissie vastgesteld (vereist volgens WHW 7.13, lid 2). Ook lijken de onderzochte opleidingen af en toe steken te laten vallen bij het verantwoorden, in termen van vrijstellingen en afgelegde tentamens, van getuigschriften uitgereikt aan buitenlandse studenten.

Enkele gesprekspartners van de onderzochte opleidingen negeren bepaalde regels omdat naleving naar hun zeggen afbreuk zou doen aan het doelmatig functioneren van de opleiding. Dit betreft bijvoorbeeld de bepaling dat de examencommissie is samengesteld uit personen, belast met het verzorgen van het onderwijs in de opleiding (WHW art. 7.12), en de bepaling dat vrijstellingen door de examencommissie worden toegekend (WHW art. 7.13, lid 2). Met name wordt de examencommissie niet altijd betrokken bij het afsluiten en toepassen van convenanten met mbo-opleidingen of buitenlandse instellingen over snelle doorstroomtrajecten, die gewoonlijk vrijstellingsregelingen omvatten.

afwijkingen

voor verbetering vatbaar

### Transparantie van de naleving

De onderzochte opleidingen beschikken over een registratiesysteem voor afgelegde tentamens en verleende vrijstellingen. Maar niet overal kan eenvoudig voor alle toegekende studiepunten worden nagegaan:

- of deze zijn toegekend op grond van vrijstelling dan wel met positief gevolg afgelegde tentamens;
- wie besloten heeft tot verlening van een vrijstelling, op welke gronden en in welke bevoegdheid;
- wie de uitslag van een tentamen heeft bepaald, op welke wijze in en welke bevoegdheid.

De transparantie van de naleving van de regels verdient derhalve meer aandacht.

onderlinge verschillen

### Toepassing van de bepalingen

Verscheidene opleidingen zeggen tegenwoordig zorgvuldiger met hun bevoegdheid tot het toewijzen van vrijstellingen en uitzonderingen om te gaan dan voorheen, mede naar aanleiding van recent inspectieonderzoek (Inspectie van het Onderwijs 2002b, Inspectie van het Onderwijs 2002f). Zo melden sommige opleidingen dat het studenten niet langer toegestaan is om onvoldoendes voor een vak te compenseren met hoge cijfers voor een ander vak. Enkele opleidingen verlenen vrijwel nooit vrijstelling van studieonderdelen. Er zijn daarentegen ook opleidingen aangetroffen (bekostigd deeltijd-hbo) waar de gezamenlijke omvang van de aan een student toegekende vrijstellingen substantieel is. Bij een van de onderzochte opleidingen liepen de vrijstellingen op tot 180 studiepunten, dus driekwart van de gehele opleiding. Een wo-opleiding meldde nooit meer dan de helft van het vereiste aantal van 180 studiepunten aan vrijstellingen te geven, omdat dit afbreuk zou doen aan de identiteit van de opleiding.

De vrijstelling van de wettelijke vooropleidingseis op grond van een toelatingsonderzoek (WHW art. 7.29) is overal anders geregeld. Sommige opleidingen onderwerpen kandidaten die het vereiste vooropleidingsdiploma ontberen, aan een omvangrijk toelatingsexamen; het slagen daarvoor is een harde voorwaarde voor toelating. Andere opleidingen, vooral in het aangewezen onderwijs, beperken zich tot een onderzoek van door de student voorgelegde documenten (diploma's, curriculum vitae) en geven de student een vrijblijvend studieadvies; zij gaan ervan uit dat de student uiteindelijk zelf verantwoordelijk is voor zijn studiekeuze. Overigens passen niet alle onderzochte opleidingen hierbij de wettelijk voorgeschreven leeftijdsdrempel van eenentwintig jaar toe.

1680 uren studie

### Onduidelijkheid rond de bepalingen

De bepaling dat een studiejaar onderdelen omvat met een gezamenlijke omvang van zestig studiepunten, overeenkomend met 1680 uren studie (WHW art. 7.4), is niet eenvoudig toe te passen. In enkele opleidingen in het aangewezen onderwijs staan per studiejaar meer dan tachtig studiepunten geprogrammeerd; hier kan een volledige hbo-opleiding binnen drie jaar worden afgerond. Deze inkorting van de studieduur wordt dus bereikt zonder dat er vrijstellingen worden toege-



kend. De opleidingen noemen verschillende factoren die dit hoge studietempo mogelijk maken: intensieve en persoonlijke begeleiding, kleinschalige maar strakke onderwijsorganisatie, uitgekiend curriculum, het ontbreken van als vertragend omschreven groepswork, synergie tussen de leer- en de werksituatie en hoge studiemotivatie van de doelgroep. Hoewel sommige van deze opleidingen zeggen hun studenten te selecteren, richten zij zich niet in het bijzonder op oudere of begaafde studenten; de doelgroep omvat veelal doorstromers uit het mbo en studenten die in het bekostigd hoger onderwijs zijn uitgevallen. Deze driejarige opleidingen zeggen op te leiden tot dezelfde competenties als de vierjarige opleidingen met dezelfde opleidingsnaam. Uitgaande van de door het accreditatiestelsel bewaakte gelijkwaardigheid van gelijksoortige opleidingen in het aangewezen en het bekostigde hoger onderwijs, rijst de vraag of de wettelijke studielastnorm voor het bekostigd hoger onderwijs geen keurslijf vormt.

### Contraproductieve bepalingen

Bij verscheidene opleidingen acht men de naleving van bepaalde regels weinig zinvol of zelfs contraproductief. Een veel genoemd voorbeeld is de ministeriële regeling voor nadere vooropleidingseisen (WHW art. 7.25). Hierin geldt het keuzevak economie (havo of vwo) als nadere vooropleidingseis voor diverse opleidingen in de sector economie. De eis verhoogt de drempel naar deze opleidingen voor de meeste leerlingen die gekozen hebben voor een natuurprofiel; in veel scholen in het vo is het niet eens mogelijk om economie met een natuurprofiel te combineren. De opleidingen betreuren dit omdat het hier veelal, in hun woorden, om de betere studenten gaat, voor wie het ontbreken van economische voorkennis geen probleem vormt. Anderzijds geven enkele hbo-opleidingen aan het te betreuren dat voor instromende mbo'ers juist geen nadere vooropleidingseisen gelden, terwijl vakinhoudelijke voorkennis de slaagkansen van deze instroom juist in sterke mate bepaalt.

vooropleiding

### Combinaties van bepalingen

Combinatie van vrijstellingsregelingen kan tot snelle studieroutes leiden. Vmbo'ers kunnen in één jaar een (erkende) mbo-opleiding voltooien die toegang verschaft tot een hbo-propedeuse, en na het behalen daarvan aan een wo-opleiding beginnen (op grond van WHW 7.28.1). Zij zijn dan even oud als de leerling die het vwo gevolgd heeft. Ook is het mogelijk om met bepaalde mbo-opleidingen vrijstelling te verkrijgen voor bepaalde hbo-propedeuses (door toepassing van WHW 7.13, lid 2, onderdeel r) en met de aldus 'behaalde' propedeuse door te stromen naar een wo-opleiding. Het inspectieonderzoek wijst uit dat dergelijke routes niet noodzakelijk alleen in theorie bestaan. Enkele onderzochte hbo-opleidingen bleken naar mogelijkheden te zoeken om dergelijk gebruik van de door hen afgegeven vrijstellingen tegen te gaan. De inspectie ziet aanleiding om de wijze waarop deze mogelijkheden worden gebruikt te onderzoeken en vast te stellen of er sprake is van onbedoeld gebruik van de relevante bepalingen.

onbedoeld gebruik

### Ontwikkelingen bij het verlenen van vrijstellingen

Verscheidene onderzochte opleidingen hebben hun instroom in de laatste jaren heterogener zien worden. Buitenlandse diploma's, kennis en ervaring opgedaan



buiten het ho, onderdelen van eerder gevolgd hoger onderwijs en de invoering van meerdere kennisniveaus voor vakken in het vo (economie 1, 2; Duits 1, 2; enz.) worden hier als factoren genoemd. Aanvankelijk spanden alle opleidingen zich in om voor de studenten maatwerk te leveren door middel van vrijstelling van vooropleidingseisen of studieonderdelen. Maar inmiddels lijkt er een tweedeling op te treden.

#### wel of geen maatwerk?

Enkele opleidingen leggen zich toe op het leveren van maatwerk. Zij voeren procedures in voor de systematische individuele beoordeling van de eerder verworven competenties (evc's) van binnenkomende studenten. Doel is hun leertraject zo doelmatig mogelijk in te richten: wat de student al kan, hoeft hij niet meer te volgen; wat hij te kort komt moet hij extra volgen. Per saldo moet dit leiden tot meer afgestudeerden en een kortere gemiddelde studieduur. Bij de onderzochte opleidingen bleken evc-procedures meestal in voorbereiding te zijn of pas kort geleden te zijn ingevoerd. Over de resultaten is dus nog geen uitspraak mogelijk.

Andere onderzochte opleidingen gaven daarentegen aan op hun schreden te zijn teruggekeerd. Het individueel onderzoeken van studenten aan de poort blijkt kostbaar te zijn en niet altijd tot de beoogde tijdwinst te leiden. 'Studenten raken bij vrijstellingen uit hun ritme en verliezen de aansluiting met de groep.' Bij overstappers wordt de waardering van in andere opleidingen verworven kennis en vaardigheden volgens sommigen bovendien bemoeilijkt door de afnemende vergelijkbaarheid van studieonderdelen. Vroeger werkten verwante opleidingen met dezelfde studieboeken, zo stelt men, maar nu gaat het anders. Studenten melden zich met kennis en vaardigheden die in competenties zijn uitgedrukt, waardoor ze moeilijk te herleiden zijn tot specifieke onderdelen van het eigen curriculum en vervolgens niet in specifieke vrijstellingen zijn om te zetten. Voor zover men bij deze opleidingen nog vrijstellingen verleent, gebeurt dit vaak uitsluitend op basis van kwalificaties die onderbouwd kunnen worden met gangbare diploma's van een bedrijfstak (SPD, NIMA, enz.).

#### Conclusie

#### lastige opgave

Slechts bij één van de zestien onderzochte opleidingen, een wo-opleiding, is geborgd dat voorafgaand aan de afgifte van elk getuigschrift aantoonbaar aan alle onderzochte wettelijke bepalingen is voldaan. De onderzochte opleidingen spannen zich over het algemeen in om de bepalingen na te leven. Maar zorgvuldige en transparante naleving van de regels blijkt een lastige opgave.

#### civiel effect

Niet elke overtreding doet overigens in dezelfde mate afbreuk aan het algemeen belang. Maar aan onregelmatigheden die het civiel effect van de getuigschriften van het Nederlandse hoger onderwijs in het geding brengen dient zwaar te worden getild. Dit betreft in het bijzonder, zoals de inspectie eerder betoogd heeft (Inspectie van het Onderwijs 2002f) de regels die beogen de onafhankelijkheid, deskundigheid en transparantie van de vaststelling van tentamenuitslagen te waarborgen. Deze bepalingen krijgen niet overal voldoende aandacht.

#### vervolgonderzoek

De inspectie heeft zich in het vooronderzoek beperkt tot het kennisnemen van openbare documenten en verklaringen van vertegenwoordigers van een beperkt aantal

opleidingen. Van de omvang van de werkelijke afwijkingen van de regels heeft zij dus nog geen indicatie. In het verdere onderzoek zal zij daar inzicht in verschaffen. Daarbij zal zij in het bijzonder ingaan op de bepalingen die relevant zijn voor het civiel effect van de getuigschriften. Hiermee sluit de inspectie aan bij het recente advies van de Onderwijsraad over examinering in het hoger onderwijs, waarin de raad het belang benadrukt van het behoud van het draagvlak voor het civiel effect van examens (Onderwijsraad 2004b; Van den Broek e.a. 2004a).

### 10.4.3 Klachten in het hoger onderwijs

In het hoger onderwijs bestaan verschillende voorzieningen waar studenten met klachten terecht kunnen. Met klachten over examens kunnen studenten van bekostigde instellingen in eerste instantie aankloppen bij de examencommissie van hun opleiding. Daarna is er de mogelijkheid naar het college van beroep voor de examens te gaan. Elke bekostigde instelling is wettelijk verplicht zo'n college te hebben (artikel 7.60 van de WHW). Klachten die niet te maken hebben met examens, maar met de instelling (inschrijving, collegegeld, organisatie van het onderwijs, kwaliteit van het onderwijs) kunnen ingediend worden bij het college van bestuur. Mochten de colleges geen oplossing kunnen bieden, dan kunnen studenten zich met klachten rond examens wenden tot de burgerrechter of bestuursrechter of, in geval van andere klachten, tot het College voor Beroep Hoger Onderwijs (CBHO). Dit college heeft een landelijke functie als beroepsinstantie (artikel 7.64 van de WHW). Als de klacht dan nog steeds niet naar tevredenheid is opgelost, kunnen studenten zich wenden tot de nationale ombudsman.

college van beroep

Studenten van opleidingen aan aangewezen instellingen dienen bij klachten een andere lijn te volgen. Met klachten over examens kunnen zij terecht bij de examencommissies binnen de aangewezen instelling. Andere klachten zullen via een gerechtelijke procedure opgelost moeten worden.

opleidingen aan  
aangewezen instellingen

Naast deze formele mogelijkheden houdt een aantal instellingen er tegenwoordig ook een ombudsfunctionaris op na. Een algemeen centraal loket voor klachten is overigens Postbus 51.

ombudsfunctionaris

#### Motivering voor verbetering vatbaar

Onderzoek van de inspectie naar het functioneren van de beroepsinstanties in de praktijk (Inspectie van het Onderwijs, 2003f) laat zien dat de colleges voor beroep voor de examens over het algemeen voldoende toegankelijk zijn voor studenten. De voorlichting over de beroepsgang en de procedures leveren geen hindernissen op en studenten zijn hierover tevreden. Er doen zich wel problemen voor met de toegankelijkheid wanneer 'bejegening van klagers' in het geding is. Bereikbaarheid van het college en de tijdigheid van behandeling en uitspraak komen als sterke punten naar voren, maar de procedures rond de hoorzitting en de motivering van de uitspraak zijn zwak en zijn voor verbetering vatbaar. Dat geldt ook voor de schikkingen die in een belangrijk deel van de beroepen getroffen worden. Colleges maken daar in veel gevallen gebruik van. Zij doen dat op een procedureel gezien passende

schikkingen

wijze, maar de uitkomst van de schikkingen strekt lang niet altijd tot tevredenheid van de student. De inspectie stelde vast dat, gegeven de toegankelijkheid en het functioneren van de colleges, het merendeel van de studenten de beroepsgang de moeite waarde vindt. Tevens komt uit het onderzoek echter naar voren dat het zeker niet zo is dat studenten als vanzelf en in alle gevallen recht wordt gedaan: ze moeten daar een aanzienlijke inspanning voor leveren. Klachtenbehandeling in het hoger onderwijs zou ermee gediend zijn als colleges van beroep hun werkwijze op het gebied van de hoorzitting en de motivering van de uitspraak verbeteren en meer aandacht schenken aan evaluatie en verantwoording van hun functioneren.

onbevangen

#### Kwaliteit van klachtenafhandeling

Wat bepaalt de kwaliteit van de klachtenafhandeling? Een gedachtewisseling met betrokkenen uit het hoger onderwijsveld over klachten (conferentie van de inspectie) bracht aan het licht dat er een aantal voorwaarden te benoemen is dat de kwaliteit van de klachtenbehandeling bepaalt. Van belang is de onafhankelijkheid van de commissie van beroep voor de examens. Dit college moet onafhankelijk zijn van de instelling, zodat appellanten onbevangen hun klacht kunnen indienen en zich gehoord weten. Het spreekt voor zich dat kwaliteit ook afhankelijk is van de deskundigheid van de leden van de commissie. Ook de kwaliteit van de werkzaamheden van de examencommissie wordt als een belangrijke voorwaarde beschouwd voor een correcte afhandeling van klachten in het algemeen. Indien er een goed functionerende examencommissie is, komen namelijk alleen de gecompliceerde klachten bij de commissie van beroep voor de examens terecht.

#### Klagen bij de inspectie

Klachten van studenten uit het hoger onderwijs worden ook regelmatig aan de inspectie gericht. Onderstaande tabel geeft aan over welke onderwerpen de inspectie in 2003 klachten ontving. Het overzicht geeft een beeld van de klachten, maar uitdrukkelijk niet van alle klachten, aangezien de inspectie alleen benaderd wordt wanneer een student de inspectie als mogelijke klachteninstantie ziet. Bij klagen in het hoger onderwijs staat voorop dat studenten hun klachten zoveel mogelijk via de daarvoor geëigende weg binnen een instelling of bij een van de colleges van beroep, afhandelen.

hbo-studenten klagen vaker

Opvallend is dat hbo-studenten vaker met klachten bij de inspectie aankloppen dan studenten uit het wetenschappelijk onderwijs. Van de klachten die de inspectie ontvangt, gaan de meeste over de kleine kwaliteit (lesuitval, administratieve organisatie en dergelijke). Verder wordt er geklaagd over collegegeld, studiekosten, toelating, beoordeling, bindend studieadvies en ondervonden problemen bij tentamens. De meeste klachten verwijst de inspectie door naar de geëigende (wettelijke) instanties in de instelling zelf: het college van bestuur, het college van beroep voor de examens en de examencommissie. In bijzondere gevallen worden gesprekken gevoerd op instellingen, zoals bij de problematiek van de Chinese studenten binnen het aangewezen hbo, Hogeschool DOC; het betrof toen een grote groep studenten.

**Tabel 10.4.3a Klachten naar categorie**

Categorie	Wo	Hbo	Totaal
Kleine kwaliteit	-	12	12
Collegegeld en andere kosten	1	9	10
Toelating	1	9	10
Beoordeling en bindend studieadvies	-	9	9
Tentamens	-	9	9
Studiepunten	-	8	8
Stage	-	7	7
BaMa	2	-	2
Studievertraging	1	3	4
Bejegening	-	3	3
Organisatie	-	3	3
Overig	2	22	20
<b>Totaal</b>	<b>7</b>	<b>94</b>	<b>101</b>

Bron : Inspectie van het Onderwijs (2004).

## 10.5 Nabeschuiving

### Stelselwijzigingen

Het hoger onderwijs wordt steeds sterker beïnvloed door internationale ontwikkelingen. In het kader van het streven naar de Europese hogeronderwijsruimte zijn twee belangrijke wijzigingen in het stelsel geïntroduceerd; het gaat om de invoering van accreditatie en van de bachelor-masterstructuur. Deze veranderingen hebben in dit studiejaar nader vorm gekregen. De NVAO heeft inmiddels een fors aantal nieuwe opleidingen beoordeeld, waarbij opviel dat een niet onaanzienlijk deel van de aanvragen werd afgekeurd. Hoewel er hier en daar vraagtekens werden gesteld bij deze strenge aanpak, kan dit wel leiden tot enige sanering in het aanbod nieuwe opleidingen. De NVAO heeft verder een begin gemaakt met het accrediteren van opleidingen; de beoordeling van de kwaliteit van die opleidingen werd door de vier geregistreerde vbi's uitgevoerd. Nu accreditatie eenmaal op gang is gekomen, komt uit het veld ook kritiek op het systeem naar voren. Enerzijds is men overtuigd van het nut van een systeem van externe kwaliteitszorg, anderzijds ziet men op tegen de toegenomen kosten en de grotere inspanning die accreditatie vereist. Algemeen is men doordrongen van het feit dat eerst een hele accreditatiecyclus doorlopen moet worden, alvorens eventueel over te gaan tot veranderingen. Ook kijkt men uit naar de midterm review van het accreditatiesysteem die de inspectie in 2005 uitvoert. De uitkomsten daarvan kunnen mogelijk leiden tot aanpassingen.

De bachelorstudenten zijn inmiddels hun tweede jaar ingegaan. Na enkele startproblemen, zoals een gebrek aan opleidings specifieke voorlichting en aan overgangsregelingen, lijkt de invoering van deze stelselverandering nu vrij geruisloos

te verlopen. Wel valt op dat er nog weinig afstemming en samenwerking tussen universiteiten onderling is, om van internationale afspraken nog maar niet te spreken. Zelfs binnen de universiteiten is de afstemming vaak gebrekkig of afwezig. Wanneer niet spoedig wordt voorzien in dit gebrek aan transparantie, zou dat een negatieve invloed kunnen hebben op een cruciaal punt in de invoering: de overgang van de bachelor- naar de masterfase. Het is zaak om, voordat de bachelorstudenten deze overstap massaal maken, goede en duidelijke afspraken te maken over toelatingsarrangementen, zowel binnen de universiteiten als tussen instellingen onderling. Daarbij dient ook aandacht besteed te worden aan internationale afstemming, wil men de doelen, zoals flexibilisering en mobiliteit, van deze nieuwe structuur realiseren. Visitatiecommissies constateerden dit jaar dat er van vergelijkbaarheid van curricula in Europa nog geen sprake is, want er zijn geen internationale maatstaven. Ook dat draagt niet bij aan de mobiliteit van studenten.

Naast de duidelijk door de overheid geëntameerde veranderingen zoals hierboven geschetst, zijn er ook minder strak geregisseerde ontwikkelingen in het hoger onderwijs die hoog op de agenda hebben gestaan dit jaar. Het betreft 'goed bestuur' en 'selectie aan de poort'.

Good governance - of in de woorden van de Onderwijsraad 'degelijk onderwijsbestuur' - is een veelbesproken onderwerp in bestuurlijke onderwijskringen in Nederland. Momenteel is men bezig na te gaan op welke wijze goed bestuur in de praktijk vormgegeven kan worden. Raden van toezicht, verplicht voor openbare universiteiten, zijn in het hoger onderwijs één van de eerst aangewezen om goed bestuur gestalte te geven en aandacht te besteden aan transparantie, toezicht, verantwoording en interne en externe communicatie. Toezichtorganen communiceren voornamelijk met één gesprekspartner: de directie of het college van bestuur van de instelling. De raden van toezicht van de openbare universiteiten zijn verantwoordelijk verschuldigd aan de overheid. Zij rapporteren dan ook systematisch aan het ministerie van OCW. Dit heeft echter nog niet geleid tot een effectieve vorm van communicatie tussen de betrokkenen. De raden van toezicht krijgen vooralsnog slechts een formele reactie op hun rapportage. Raden van toezicht vormen een essentiële schakel in de keten beleid, uitvoering in de praktijk en verantwoording. Willen zij hun rol goed kunnen vervullen, dan dient een goede balans te worden gevonden tussen de verantwoordelijkheden van overheid, besturen en interne en externe toezichthouders. Dat is van groot belang voor een goed functionerend hoger onderwijs.

### Selectie

De discussie over selectie aan de poort in het hoger onderwijs, voornamelijk van het universitair onderwijs, is al lang gaande, maar wordt van tijd tot tijd onder invloed van politieke ontwikkelingen geïntensiveerd. Dat is ook nu het geval als gevolg van de ambitie te zorgen voor 'pieken in de hoogvlakte', voor topopleidingen voor het toptalent. Die opleidingen mochten dan ook wel iets duurder zijn. Dat heeft geleid tot de experimenten met 'opleidingen met een meerwaarde' onder auspiciën van de commissie Ruim Baan voor Talent. Afhankelijk van de uitkomst van deze experimenten zal de wetgeving met betrekking tot toelating worden aangepast.

Zo ver is het echter nog niet. In dit verband wijst de inspectie op de unieke waarde van het vwo-diploma, het paspoort naar de universiteit. Nederland verkeert in de omstandigheid dat het vwo wordt afgesloten met valide, betrouwbare, landelijke toetsen die garant staan voor de kwaliteit in termen van kennis en vaardigheden van de toekomstige studenten. Het is zaak bij de eventuele invoering van selectie niet voorbij te gaan aan de waarde van het vwo-diploma en dat diploma een belangrijke rol te laten spelen in de selectieprocedure. Dat kan bijvoorbeeld door gedifferentieerd gebruik te maken van de cijfers voor de verschillende vakken. In dit verband is het wel van belang de toegankelijkheid van het hoger onderwijs niet uit het oog te verliezen.

### Kwaliteit van opleidingen

Te oordelen naar de uitspraken van visitatiecommissies die dit jaar hun rapport uitbrachten, is de kwaliteit van de gevisiteerde opleidingen in het hoger onderwijs voldoende tot goed te noemen. Zeker wanneer het gaat om belangrijke aspecten van kwaliteit als het curriculum en de eindkwalificaties van studenten. Nadere analyse wijst echter uit dat er ook nog enige punten van zorg zijn; dat betreft dan vooral de borging en de kwaliteitszorg. Hoewel er het een en ander verbeterd is de laatste jaren, blijkt de borging van het eindniveau nog niet volledig op orde te zijn. Dat geldt ook voor de kwaliteitszorg, ook daar is nog een slag te maken, met name op het punt van het verbeterbeleid. De curriculumvernieuwing van de laatste jaren blijkt zijn tol te eisen in de vorm van nieuwe problemen zoals het meeliftgedrag van studenten. De activiteiten op het gebied van internationalisering lijken de aandacht voor de beheersing van moderne vreemde talen aan te wakkeren. Visitatiecommissies maken er meer dan voorheen melding van. Zo is in het agrarisch onderwijs extra aandacht besteed aan de taalvaardigheid Engels van zowel studenten als docenten.

### Eindniveau

Hoewel het eindniveau in het algemeen als voldoende tot goed beoordeeld wordt, zijn er wel enige punten, die extra aandacht verdienen. De kwaliteit van de toetsing is bijvoorbeeld van invloed op de validiteit van het eindniveau. Valide en betrouwbare toetsen geven immers een beeld van de vaardigheden en kennis van studenten waar men staat op kan maken. Hoewel visitatiecommissies verbeteringen vaststellen op dit punt, zijn zij nog niet tevreden over de kwaliteit van de toetsen die een bijdrage leveren aan de validiteit van het eindniveau. Dat geldt ook voor het agrarisch onderwijs.

Ook de studielast is medebepalend voor het eindniveau en vaak stellen de commissies vast, vooral in het hbo, dat deze te licht is. In plaats van de vereiste veertig uur blijken studenten in voorkomende gevallen tussen de twintig en dertig uur aan hun studie te besteden. Aangenomen mag worden dat ook het gebleken gebrek aan transparantie op het gebied van vrijstellingen van invloed is op de studielast, in het bijzonder op de omvang daarvan. De procedures voor het vaststellen van elders verworven competenties zijn wat betreft borging zeker nog onder de maat. Het zijn vooral deeltijders die gebruikmaken van evc-procedures, terwijl juist van deeltijdopleidingen bekend is dat die kwalitatief minder zijn. Dit alles maakt dat er gereede twijfel bestaat of alle hbo-afgestudeerden de eindkwalificaties volledig

behalen. Examencommissies zouden in dezen hun wettelijke taken volledig moeten vervullen en zich bovendien, meer dan in het verleden, moeten gaan bezighouden met het toetsbeleid en de borging daarvan. Dat zou het vertrouwen in het behaalde eindniveau en de waarde van het diploma ten goede komen.

# Literatuur

Aalst, H.F. van en J.J.M. Kok (2004). *Driehoeken van het Nieuwe Leren. Jeugd in school en wereld*, jaargang 89, no. 4, p. 11-15.

Aarnoutse, C. (1998). *Lezen in ontwikkeling*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.

Ahlers, L. en P. Boelens (2002). *Onderzoek naar aansluitproblemen op taal/leesgebied voor groep 3 en 4*. Assen: COG Drenthe.

Albrecht, Y... [e.a.] (2004). Onder professoren. Hoogleraren over selectie, domme studenten en kenniseconomie. VN-enquête. *Vrij Nederland*, jaargang 65, no. 18, p. 24-32.

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).

Alphen, P. ... [e.a.] (2004). *Early language development in children with a genetic risk of dyslexia*. Utrecht: Instituut of Linguistics OTS, Universiteit van Utrecht.

Annevelink, E. (2004). *Class size. Linking teaching & learning*. Enschede: PrintPartners Ipskamp.

Arbeidsinspectie (2004). *Eindverslag inspectieproject voortgezet onderwijs. Inspecteren van arbeidsomstandigheden op scholen in het voortgezet onderwijs*. Den Haag: Arbeidsinspectie.

Bakker, M., F.J. de Vijlder en A. Westerhuis (2004). *Zin in de toekomst, loskomen van het verleden. Verkenning toekomst beroepsonderwijs*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.

Beaton, A.E. ... [e.a.] (1996). *Science achievement in the middle school years. IEA's Third International Mathematics and Science Study (TIMMS)*. Chestnut Hill: TIMMS International Study Center.

Beraad Internationale Samenwerking (BISON) (2004). *BISON Monitor van internationale mobiliteit in het onderwijs 2003*. Den Haag: Nuffic.

Berkel, S. van ... [e.a.] (2002). *Balans van het taalonderwijs halverwege de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1999*. Arnhem: Citogroep.

Berndsen, F.E.M. en C.T.A. van Bergen (2004). *Arbeidsmarktbarometer Voortgezet Onderwijs 2003-2004. Vacatures in het 3e kwartaal van 2003*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Bie, D. de ... [e.a.] (2003). *Morgen doen we het beter. Handboek voor de competente onderwijsvernieuwer*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Blok, H. (2004). Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen. In: Meijnen, W. (red). *Onderwijsachterstanden. Update van een review. Recente ontwikkelingen inzake onderwijsachterstanden*, p. 29-47. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Blomert, L. (2002). Stand van zaken dyslexie. In: *Naar een vergoedingsregeling*. Amstelveen: College voor Zorgverzekeringen. Rapport 03-144.

Boer, P. den en J. Geerligts (2004). *Kwalificatiewinst in de beroepskolom. Eerste vervolgmeting: prestaties 2001*. Wageningen: Stoas.



- Bohenn, E. ... [e.a.] (2004). *Laaggeletterdheid in de Lage Landen. Hoge prioriteit voor beleid*. Den Haag: Nederlandse Taalunie.
- Bonnet, G. ... [e.a.] (2004). *The assessment of pupil skills in English in eight European countries*. Paris: European Network of Policymakers for the Evaluation of Education Systems.
- Borsboom, D. (2004). Selectie aan de poort is zinloos. *NRC*, 24 juni 2004.
- Bosker, R.J. (2005). *De grenzen van gedifferentieerd onderwijs*. Groningen: Universiteit Groningen. (oratie)
- Breedveld, K. ... [e.a.] (2003). *Rapportage sport 2003*. Den Haag : Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).
- Brink, M. ... [e.a.] (2004). *Wachlijst voor oudkomers voor NT2*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).
- Broek, A. van den, J. Kerstens en M. Woutersen (2003). *Lot in eigen hand. Evaluatie van de experimenten met decentrale toelating in het hoger onderwijs. Onderzoek in opdracht van de Begeleidingscommissie Decentrale Toetsing*. Nijmegen: IOWO, adviseurs voor onderwijs, beleid en organisatie Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Broek, A. van den ... [e.a.] (2004a). *De blik naar buiten. Transparantie en kwaliteitsborging van examinering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Broek, A. van den ... [e.a.] (2004b). *Studeren in het hoger onderwijs. Studentenmonitor 2003*. Nijmegen: ITS.
- Broek, A. van den en J. Kerstens (2004). *Bve-deelnemersmonitor 2003-2004. Verslag eerste meting Beroepsopleidende Leerweg (bol) voltijd*. Nijmegen: ITS.
- Broenink, N. en K. Gorter (2001). *Studeren met een handicap. Belemmeringen die studenten met een lichamelijke beperking, psychische klachten of dyslexie in het hoger onderwijs ondervinden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bruijn, E. de en A. Westervhuis (2004). *Onderwijsinnovatie en kennisontwikkeling. Zoeken naar verbindingen*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).
- Bus, A.G. (2005). *Two more miles to go. Naar een balans tussen foneemtraining en de betekenisverwerving in de bestrijding van leesproblemen en (pseudo)-dyslexie*. Leiden: Universiteit Leiden. (oratie)
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2004a). *Allochtonen in Nederland*. Voorburg: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2004b). *Jaarboek Onderwijs in Cijfers 2003 – 2004*. Voorburg: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2004c). *Jeugd 2003, cijfers en feiten*. Voorburg: CBS.
- C&T-scholenmarketing (2004). *Schoolindex Leerlingtevredenheid 2003-2004*. Gouda: C&T-Scholenmarketing.
- Citogroep (2004). *Terugblik en resultaten. Eindtoets Basisonderwijs, 2004*. Arnhem: Citogroep.
- COC Nederland (2003). *Potten en flikkers de klas uit! Hoe tolerant is jouw school? Inventarisatie van knelpunten en klachten van leerlingen en docenten over homoseksualiteit*. Amsterdam: COC Nederland.
- COLO (2004). *Wat leer je in de praktijk*. Zoetermeer: COLO.
- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994). *Onderwijs aan jonge kinderen. Rapport van de Inspectie van het Onderwijs. Deelrapport I*. Den Haag: SDU.
- Commissie Hendriks (2003). *Tussen resultaat en rekenschap. Rapport. Inschrijving en bekostiging Saxion Hogescholen*. Enschede: [z.u.].

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*. [Z.p.]: Open Universiteit Nederland.

Craig, W.M. en Y. Harel, (2004). Bullying, psysical fighting and victimization. In: Currie, C. ... [e.a.]. *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. en H. Vermeulen (2004). Waar integreren jongeren het best. Een vergelijking tussen zes Europese landen. *Vernieuwing. Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding*, jaargang 64, no. 1, p. 12-14.

Dagevos, J., M. Gijsberts en C. van Praag (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Dekker, B., M. Diepeveen en P. Krooneman (2003). *Sociale veiligheid op de basisschool*. Amsterdam: Regioplan.

Dekker, B. ... [e.a.] (2003). *Lesuitval in po, vo en bve. Resultaten proefmeting voorjaar 2004. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

Deltapunt (2004). *Actieprogramma Platform Bèta/Techniek. Beleidskader 2004-2005. 22 actiepunten*. Den Haag: Deltapunt.

Derriks, M. en E. de Kat (1999). *Mij maakt het niets uit. Homo- en vrouwonvriendelijk gedrag in het voortgezet openbaar onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Derriks, M. ... [e.a.] (2004). *Zorg in beeld. Kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de zorgvraag en het zorgaanbod in de samenwerkingsverbanden VO. Eindrapport*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Die, H.J. van (2001). *Rekenen/wiskunde in het primair onderwijs van Engeland en Nederland. Een vergelijking van programma's en uitgangspunten in de context van nationale ontwikkelingen ten behoeve van evaluaties door de onderwijsinspectie*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Diepeveen, M. en P. Krooneman (2001). *De veilige school. Een evaluatie-onderzoek in het primair onderwijs. Eindrapport*. Amsterdam: Regioplan Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA).

Dijkstra, N.J. en G.J. Harms (2003). *Maatregelen van scholen rond risicjongeren*. Groningen: GION.

Donker, A. (2004). *Precursors and prevalence of young-adult and adult delinquency. Dissertatie Universiteit Leiden*. Leiden: NSCR.

Doolaard, S. ... [e.a.] (2000). *Organisatie en vormgeving van het onderwijs in de onderbouw. Formatie-inzet en differentiatie op microniveau na de eerste stap op weg naar verkleining van de groepsgrootte*. Enschede: Universiteit Twente.

Drenth, P.J.D. (2004a). Selectie aan de poort van het hoger onderwijs. *THEMA. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, jaargang 11, no. 4, p. 48-51.

Drenth, P.J.D. (2004b). Selectie aan de poort werkt niet. *NRC*, 8 april 2004.

Driessen, G. ... (1998). *Basisonderwijs: veldwerkverslag, leerlinggegevens en oudervragenlijsten. Basisrapportage PRIMA-cohortenonderzoek. Tweede meting 1996-1997*. Nijmegen: ITS.

Driessen, G. (2002). Sociaal-etnische compositie en onderwijsresultaten: effecten van positie, concentratie en diversiteit. *Pedagogische studiën*, jaargang 79, no. 3, p. 212-230.

Driessen, G. en J. Doesborgh (2004). *De feminisering van het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

Earley, P. (1997). External inspections, 'failing schools' and the role of governing bodies. *School Leadership & Management*, volume 17, no. 3, p. 387-400.

Eck, E. van ... [e.a.] (2002). *Ontwikkeling van ict-competenties van docenten. Een reviewstudie*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Eck, E. van, I. Heemkerk en A.C.A.M. Vermeulen (2004). *Paboys gezocht! Wat maakt de pabo en het werken op de basisschool aantrekkelijker voor mannen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Eijkelhof, H. ... [e.a.] (2002). *SONaTe in het studiehuis. Onderzoek naar good practice op het gebied van samenhangend onderwijs in natuur en techniek in de tweede fase*. Delft: Stichting Axis.

Eimers, T. en M. Roelofs (2005). Zicht op een sluitende aanpak. Een nieuwe fase in de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten. In: *Onderwijs in thema's*. Den Haag: Onderwijsraad.

Elley, W.B. (1992). *How in the world do students read? The IEA study of reading literacy*. The Hague: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Empowerment Lifestyle Services (2003). *Een vrolijke school. Tips voor een prettige sfeer rond homoseksualiteit op uw school*. Amsterdam: Empowerment Lifestyle Services.

Emst, A. van (2002). *Koop een auto op de sloop. Paradigmashift in het onderwijs*. Utrecht: APS.

Eurostat (2001). *Disability and social participation in Europe*. Brussels: Eurostat.

Fredriks, A.M. ... [e.a.] (2000). Body index measurements in 1996-7 compared with 1980. *Archives in disease of childhood*, volume 82, p. 107-112.

Geerligts, J., K. Mittendorff en L. Nieuwenhuis (2004). *Succesvol innoveren van (beroeps)onderwijs. Kwaliteitszorg en financiering als uitdaging voor beleid en management*. Wageningen: STOAS.

Geraedts, C.L. ... [e.a.] (2001). *Ruimte voor SONaTe. Onderzoek naar good practice op het gebied van samenhangend onderwijs in natuur en techniek in de basisvorming*. Delft: Stichting Axis.

Geurts, J. (2003). Van opleidingenfabriek naar loopbaancentrum. Pleidooi voor een integraal herontwerp van het middelbaar beroepsonderwijs. In: *Gids Beroepsonderwijs en Volwasseneducatie*. Den Haag: Elsevier.

Geurts, J. (2004). *Herontwerp beroepsonderwijs. Een strijdtoneel*. Den Haag: Haagse Hogeschool.

Geurts, J., en R. Oosthoek (2004). *Bèta/techniek verbeteren en vernieuwen. 250 good practices*. Delft: Stichting Axis.

Gezondheidsraad (2003). *Overgewicht en obesitas. Advies van de Gezondheidsraad*. Den Haag: Gezondheidsraad.

Gijbels, D., J. van der Rijt en G. Watering (2004). Het bindend studieadvies in het hoger wetenschappelijk onderwijs: worden de juiste studenten geselecteerd? *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, jaargang 22, no. 2, p. 62-72.

Graaf, D. de ... [e.a.] (2003). *Nadere analyses studentenmonitor 2002. Studeren met een handicap en studieverloop in het algemeen. Onderzoek in opdracht van Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek.

Graaf, H. de ... [e.a.] (2003). *Beter voor de klas, beter voor de school. Werkbeleving en gezondheid van homo- en biseksuele mannen en vrouwen in het onderwijs*. Utrecht: RutgersNissoGroep.

Graaf, D. de ... [e.a.] (2004). Meer lenen bedreigt toegankelijkheid hoger onderwijs. *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, jaargang 22, no. 1, p. 2-9.

Graafsma, L. en M.A.D. Kroon (2003). *Integrale loopbaanbegeleiding in het ROC (1 en 2). Toolkit De leerling in ontwikkeling, C1040 en 1050*. Dordrecht: Kluwer.

Grift, W. van de en T. Houtveen (2001). Begrijpend luisteren in groep 3 en 4 van het basisonderwijs. *Basisschoolmanagement*, jaargang 14, no. 9, p. 1-6.

Grift, W. van de (2004). *Quality of teaching in England, Belgium Flanders, Lower Saxony (Germany) and the Netherlands*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Grift, W. van de (2005). Verlenging en verkorting van de kleuterperiode. *Basisschoolmanagement*, jaargang 18, no. 5, 1-10.

Guldmond, H. (2003). *De stabiliteit van het schooleffect in het voortgezet onderwijs*. Groningen: GION.

Hacquebord, H.I. ... [e.a.] (2004). *Voortgezet taalvaardig. Een onderzoek naar tekstbegrip en woordkennis en naar de taalproblemen en taalbehoeften van brugklasleerlingen in het voortgezet onderwijs in het schooljaar 2003-2003*. Groningen: Etoc.

Haddon, M. (2004). *The curious incident of the dog in the night-time*. London: Random House UK Limited.

Hamstra, D. (2004). *Gewoon en anders. Integratie van leerlingen met beperkingen in het regulier onderwijs in Almere*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. (dissertatie)

Harlen, W. (2004). *The role of assessment in the implementation of science in the primary school*. Paper presented at the European Conference on Primary Science and Technology: Science is Primary, Amsterdam, October 15 and 16 2004. [S.l.: s.a.].

Helden, A. van (2003). Metametaphorica. Het studiepunt en het rugzakje. In: Hulshof, M. ... [e.a.] (red.). *Lam of Leeuw. Liber amicorum bij het afscheid van Frans Leeuw als hoofdinspecteur hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Hermanussen, R., N. van Dartel en A. van der Mooren (2002). *Duobanen voor schoolleiders in het primair onderwijs. Met z'n tweeën meer dan één*. Eindrapport. Tilburg: IVA.

Herwijer, L. (2004a). Allochtone jongeren op weg naar het hoger onderwijs. *THEMA. Tijdschrift voor Hoger Onderwijs en Management*, jaargang 11, no. 4, p. 25-29.

Herweijer, L. (2004b). Voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs. In: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). *Rapportage minderheden 2003*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Herweijer, L. en R. Vogels (2004). *Ouders over opvoeding en onderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Heyma, A. ... [e.a.] (2004). *Beloningsverschillen tussen de marktsector en de collectieve sector in 2001*. Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam.

Hofman, A. ... [e.a.] (2003). *Studentenmonitor 2002. Studenten in het hoger onderwijs*. Rotterdam: Rotterdams Instituut voor Sociaal-wetenschappelijk BeleidsOnderzoek (RISBO).

Hofmeester, C. (1998). *Meestal vergaat de wereld om 9.00 uur*. Amsterdam: Podium

Houtkoop, W. (1999). *Basisvaardigheden in Nederland. De 'geletterdheid' van Nederland. Economische, sociale en educatieve taal- en rekenvaardigheden van de Nederlandse beroepsbevolking. Resultaten van onderzoek en studie van het bve-systeem*. Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

Houtveen, T. ... [e.a.] (2000). *Omgaan met verschillen bij beginnend lezen*. Delft: Eburon.

Houtveen, T. en J. Kuijpers (2004). Er bovenop komen. *Basisschoolmanagement*, jaargang 18, no. 4, p. 24-31.

Houtveen, T. ... [e.a.] (2005). *Meer kansen voor kinderen. Evaluatie van het project Leesimpuls Speciaal Basisonderwijs*. Utrecht: ISOR.

Huysmans, F., J. de Haan en A. van den Broek (2004). *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Imants, J. (2002). *Werkdruk, deregulering en autonomie. Vernieuwing*, jaargang 61, no. 7, p. 11-13.

Inspectie van het Onderwijs (1994). *Emancipatie in het hoger beroepsonderwijs. Een onderzoek naar het emancipatiebeleid in het HBO op het terrein van infrastructuur, personeel, studenten, onderwijs en kwaliteitszorg*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1995). *Het schoolonderzoek onderzocht*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1996). *Het schoolonderzoek onderzocht II. Herkansing, installatietechniek VBO, geschiedenis en staatsinrichting HAVO en VWO*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1997). *Het schoolonderzoek onderzocht III. Faciliteiten voor gehandicapten, elektrotechniek, natuurkunde VWO*. Zwolle: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Het schoolonderzoek onderzocht IV. De evaluatie van het schoolonderzoek Latijnse taal en letterkunde in het schooljaar 1997-1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (1999). *Onderwijsverslag over het jaar 1998. Verslag van de staat van het onderwijs in Nederland over het jaar 1998*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2001). *Onderwijsverslag over het jaar 2000*. Utrecht: Inspectie van Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002a). *Evaluatie van het zij-instromerstraject in het vo*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002b). *Examencommissies in het hoger onderwijs. Onderzoek naar de naleving van voorschriften*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002c). *Ict-portretten. Rekenen en wiskunde in het primair onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002d). *De kwaliteit van het speciaal basisonderwijs. Nulmeting bij een nieuw schooltype*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002e). *Onderwijsverslag over het jaar 2001*. Utrecht: Inspectie van Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002f). *Onderzoek naar het functioneren van examencommissies in het hoger onderwijs. Rapportage van de belangrijkste resultaten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003a). *Allochtone studenten in het hoger onderwijs. Portretten van de Hogeschool Holland en de Universiteit Utrecht*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003b). *Evaluatie van het zij-instromerstraject in het po*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2003c). *Iedereen is anders. Een handreiking van de Inspectie van het Onderwijs om scholen veilig te maken, in het bijzonder voor homoseksuele leerlingen en docenten. Brochure over het bevorderen van homobeleid op scholen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2003d). *Klager in beroep. Onderzoek naar de toegankelijkheid en het functioneren van de colleges van beroep voor de examens*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2003e). *Onderwijsverslag over het jaar 2002*. Utrecht: Inspectie van Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2003f). *Studeerbaarheid in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2003g). *VMBO-examens 2003. Hantering adviesnormering en door scholen ervaren knelpunten*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004a). *Evaluatie van het bètaconvenant*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004b). *Het functioneren van de arbeidsmarkt in het onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004c). *Groepsgrootte en personele inzet in het basisonderwijs. Gegevens over mei en oktober 2003 en trends vanaf 1994-1995*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004d). *Integraal personeelsbeleid in primair en voortgezet onderwijs. Eindrapport van de vierde meting*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004e). *De master meester? De invoering van masteropleidingen in het wetenschappelijk onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004f). *Onderwijsverslag 2002/2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004g). *Rapport aangewezen hogescholen. Stand van zaken kwaliteitszorg 2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004h). *Specifieke aanpak wachtlijsten Speciaal Onderwijs. Inspectiemonitor van 49 samenwerkingsverbanden WSNS. Eindrapport*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004i). *Studeren met een functiebeperking. Een onderzoek naar de positie van studenten met een functiebeperking in het hoger onderwijs*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004j). *Techniek in uitvoering 2004. Technisch rapport*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004k). *Wachtlijsten speciaal basisonderwijs 2003*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004l). *Wachtlijsten speciaal en voortgezet speciaal onderwijs. Peildatum 16 januari 2004*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2004m). *Zorg voor veiligheid. Een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs en de Inspectie Jeugdzorg*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2005). *Groepsgrootte en personele inzet in het basisonderwijs. Gegevens over mei en oktober 2004 en trends vanaf 1994-1995*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- IOWO, adviseurs voor onderwijs, beleid en organisatie Katholieke Universiteit (2003). *HBO-instroommonitor. Onderzoek onder eerstejaars studenten Haagse Hogeschool*. Nijmegen: IOWO.
- ITS (2005). *ICT in cijfers*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.



Jager, A., K. Mittendorff en L. Nieuwenhuis (2004). *Een leven lang leren in de praktijk. Kansen voor ROC's*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).

Jansen L., E. Seij en B. Semeijn (2003). *Oriëntatie op het HBO. Hoe kiezen mbo-leerlingen hun vervolgopleiding? Een onderzoek naar studievoorzichtingsmateriaal*. Amersfoort: Ecabo.

Janssen, J. ... [e.a.] (1999). *Balans van het reken-wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1997*. Arnhem: Cito.

Jepma, IJ. (2003). *De schoolloopbaan van risicoleerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: Thela Thesis.

Jepma, IJ., en G.W. Meijnen (2004). Prestatiegerichtheid van leraren in reguliere en speciale basisscholen en de taal- en rekenontwikkeling van risicoleerlingen. *Pedagogische studiën*, jaargang 81, no. 4, p. 290-307.

Johnston, J., en W. McClune (2000). *Selection project sel. 5.1: Pupil motivation and attitudes – self-esteem, locus of control, learning disposition and the impact of selection on teaching and learning. The effects of the Selective System of Secondary Education in Northern Ireland*. Belfast: Department of Education of Northern Ireland.

Jong, U. de ... [e.a.] (2002). *Studentenmonitor 2001. Aanvullende analyses over motivatie en sociaal milieu*. [Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen].

Jonge, J. de, K. van Uiter en J. Berger (2004). *Knelpuntenanalyse onderwijsarbeidsmarkt*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

Jungbluth, P. (2003). *De ongelijke basisschool*. Nijmegen: ITS.

Kamphof, G. en G. van den Brink (2004). Kwaliteitszorg schoolexamens. Een nieuw ontwikkelde Scan helpt u daarbij. *Schoolmanagers VO*, jaargang 10, no. 1, p.24-25.

Karsten G., M. Kemper en P. van den Born (2004). *Vmbo, positionering, structuur en ontwikkeling en aansluiting met het mbo*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).

Klerk, M.M.Y. de (2001). *Rapportage ouderen 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Kloprogge, J. (2004). *Voetsporen 2004. Onderzoek en ontwikkelingen in het onderwijsachterstanden beleid*. Den Haag: Transferpunt Onderwijsachterstanden.

Kraemer, J.-M. ... [e.a.] (2005). *Balans [31] van het reken-wiskundeonderwijs halverwege de basisschool 4. Uitkomsten van de vierde peiling in 2003. Periodieke Peiling van het Onderwijsniveau (PPON)*. Arnhem: Cito Instituut voor Toetsontwikkeling.

Kreijl, C.F. van ... [e.a.] (2004). *Ons eten gemeten. Gezonde voeding en veilig voedsel in Nederland*. Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

Kuijk, J. van en F. Wartenbergh-Cras (2004). *Doorstroom in de regio. Onderzoek naar de doorstroom van vmbo (Raayland College) naar mbo, andere opleidingen en werk. Eindrapport*. Nijmegen: ITS.

Lacor, E., R. Doeleman en K. Westerbeek (2004). *Rotterdamse Toetssteen 2002-2003*. Rotterdam: CED-groep.

Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie (LBR) (2004). *Racisme in Nederland. Stand van Zaken*. Utrecht: Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie.

Landelijk Centrum Onderwijs & Jeugdzorg (LCOJ) (2004). *Time-outvoorzieningen in het voortgezet onderwijs. Enkele bevindingen uit een korte inventarisatie*. Utrecht: LCOJ. (interne notitie)

Landelijk InformatieCentrum Aansluiting (LICA) (2003). *Verslag van een quick scan van regionale samenwerkingsverbanden vo-hbo per november 2003*. Enschede: LICA.

Ledoux, G., Y. Emmelot en A. Veen (2004). *ROAP II op de werkvloer. De beleving van het Rotterdams Onderwijsachterstanden Plan bij de verschillende groepen betrokkenen, halverwege de uitvoeringsperiode*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Ledoux, G. en M. Overmaat (2001). *Op zoek naar succes. Een onderzoek naar basisscholen die meer en minder succesvol zijn voor allochtone en allochtone leerlingen uit achterstandsgroepen*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Luken, T. en I. Newton (2004). *Loopbaanbegeleiding bij de doorstroom van mbo naar ho. Onderzoeksrapport in het kader van de pilot Economie binnen het project 'Flexibilisering aansluiting MBO-HO'*. Amsterdam: NAO/VU.

Lundberg, I. en P. Linnakylä (1993). *Teaching reading around the world. IEA study of reading literacy*. Hamburg: International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA).

Manders, D. en C. Aarnoutse (1997). *Wat doen kleuters en leerkrachten in groep 2 van het basisonderwijs?* Pedagogische studiën, jaargang 74, no. 5, p. 338-345.

Martin, M.O. ... [e.a.] (2004). *TIMSS 2003 International Science Report. Findings From IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Eighth and Fourth Grades*. Chestnut Hill: TIMSS & PIRLS International Study Center.

Meelissen, M.R.M. en B.G. Doornekamp (2004a). *Nederland in TIMSS-2003. Leerlingprestaties in rekenen/wiskunde en natuuronderwijs in groep 6 van het basisonderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.

Meelissen, M.R.M. en B.G. Doornekamp (2004b). *Nederland in TIMSS-2003. Leerlingprestaties in wiskunde en natuurwetenschappelijke vakken in leerjaar 2 van het voortgezet onderwijs*. Enschede: Universiteit Twente.

Meijer, C.J.W. (2004). *WSNS welbeschouwd*. Apeldoorn: Garant.

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (1999). Kern en Profiel 2002. *HAO nieuws*, 5 maart 1999.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2003a). *Actieplan EU-Benchmarks Onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2003b). *Deltaplan Bèta Techniek. Actieplan voor het tekort aan bèta's en technici*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2003c). *Kerncijfers 1998-2002. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2003d). *Ruim baan voor talent*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004a). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal [over het] Advies [van de] Onderwijsraad over Koers VO, inclusief reactie daarop*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004b). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal [over de] Herziening kerndoelen basisonderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.



Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004c). *Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal [over de] uitwerkingsnotitie examens voortgezet onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004d). *Zesde voortgangsrapportage Weer Samen Naar School*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004e). *Beleidsagenda bij de begroting 2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004f). *Helderheid in het bekostigingsstelsel bve*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004g). *HOOP. Hoger Onderwijs en Onderzoeksplan 2004*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004h). *Kennis in kaart 2004*. Gegevensbasis HOOP. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004i). *Kerncijfers 1999-2003. Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004j). *Koers bve. Het regionale netwerk aan zet*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004k). *Koers op kwaliteit. Internationaliseringsbrief hoger onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004l). *Koers vo. De leerling geboeid, de school ontketend*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004m). *Nota werken in het onderwijs 2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004n). *Plan van aanpak veiligheid in het onderwijs en de opvang van risicoleerlingen*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004o). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2005*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) (2004p). *Voorstel herziene kerndoelen basisonderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2001). *Sport, bewegen en gezondheid. Naar een actief kabinetsbeleid ter bevordering van de gezondheid door en bij sport en beweging*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) (2003). *Langer gezond leven: ook een kwestie van gezond gedrag. Kabinetsnota*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Mulder, M. ... [e.a.] (1993). *Competentiegericht beroepsonderwijs. Gediplomeerd, maar ook bekwaam?* Houten: Wolters-Noordhoff.

- Mullis, I.V.S. ... [e.a.] (2003). *PIRLS 2001. International report. IEA's study of reading literacy achievement in primary schools in 35*. Chestnut Hill: Boston College.
- Mullis, I.V.S. ... [e.a.] (2004). *TIMMS 2003. International mathematics report. Findings from IEA's trends in international mathematics and science study at the fourth and eighth grades*. Chestnut Hill: TIMMS & PIRLS International Study Center.
- Nederlandse Vereniging voor Schooldecanen (NVS) (2004). *Werk aan de winkel. Bijbanen van leerlingen in het vo en de bve. Een notitie van de NVS*. Utrecht: NVS.
- Netherlands Quality Agency (NQA) (2004a). *Breed en veelzijdig. Eindrapport van de visitatiecommissie Management, Economie & Recht. Deel 1: algemene delen; Deel 2: specifieke delen*. In opdracht van de HBO-raad. Den Haag: Netherlands Quality Agency.
- Netherlands Quality Agency (NQA) (2004b). *Inspelen op verandering. Eindrapport van de visitatiecommissie Creatieve Therapie*. In opdracht van de HBO-raad. Den Haag: Netherlands Quality Agency.
- Netherlands Quality Agency (NQA) (2004c). *Internationaal dynamisch. Eindrapport van de visitatiecommissie Economie en Talen*. In opdracht van de HBO-raad. Den Haag: Netherlands Quality Agency.
- Netherlands Quality Agency (NQA) (2004d). *De kunst van het balanceren. Eindrapport van de visitatiecommissie Bestuurskunde/ Overheidsmanagement 2004*. In opdracht van de HBO-raad. Den Haag: Netherlands Quality Agency.
- Netherlands Quality Agency (NQA) (2004e). *Profiel leren. Eindrapport van de visitatiecommissie Landbouw*. In opdracht van de HBO-raad. Den Haag: Netherlands Quality Agency.
- Netherlands Quality Agency (NQA) (2004f). *Samenscholen. Eindrapport van de visitatiecommissie Tweedegraads Lerarenopleidingen. Deel A: Algemeen deel; Deel B. Specifiek deel*. In opdracht van de HBO-raad. Den Haag: Netherlands Quality Agency.
- Neuvel, J. (2002). *Sociale veiligheid in de bve-sector. Monitor 2001-2002*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).
- Neuvel, J. (2004). *Veiligheidsmonitor 2004 ROC veilig*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).
- Neuvel, J. en W. van Esch (2004). *De doorstroom van vmbo naar mbo. Een onderzoek naar de doorstroomregeling in cohort 1*. Den Bosch: Centrum voor Innovatie van Opleidingen (CINOP).
- NIBUD (2002). *Nationaal Scholierenonderzoek 2001/2002*. Utrecht: NIBUD.
- NIPO (2002). *Schoolverzuim in het voortgezet onderwijs*. Amsterdam: NIPO.
- Office for Standards in Education (OFSTED) (2003). *Bullying. Effective action in secondary schools*. London: OFSTED.
- Onderwijsraad (2002a). *Het Europa van het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002b). *Legkaart van de vergrijzing. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Onderweg in het beroepsonderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2004a). *Degelijk onderwijsbestuur. Bestuur, toezicht en verantwoording in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs, de bve-sector en het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004b). *Examinering in het hoger onderwijs. Transparantie en kwaliteitsgarantie. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004c). *Hoe kan onderwijs meer betekenen voor jongeren? Kwalificatie, zorg en talentontwikkeling in samenwerking tussen onderwijs en andere jeugdvoorzieningen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004d). *Hoger onderwijs: meer kenniswerkers en betere kennisbenutting. Advies naar aanleiding van het ontwerp-HOOP 2004*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004e). *Koers bve. Doelgericht zelfbestuur. Advies over Koers bve: de regio aan zet*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2004f). *Ruimte voor nieuwe aanbieders in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2005). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onstenk, J. (2004). *Herontwerp techniek in het middelbaar beroepsonderwijs*. Delft: Axis.

Oord, L. van en P. Schieven (2004). *Onderwijsmeter 2004. Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).

Oosterbeek, H. (2001). *Voortschrijdend inzicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2003). *Literacy skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) (2004a). *Education at a Glance 2004. OECD indicators 2004*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2004b). *Learning for tomorrows world. First results from PISA 2003*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Pedagogiek (2004). Jongens als probleem. Themanummer. *Pedagogiek. Wetenschappelijk forum voor opvoeding, onderwijs en vorming*, jaargang 24, no. 1, p. 12-82.

Peetsma, T.T.D., J. Roeleveld en M.M. Vergeer (2001). *Ontwikkeling van het cognitief en psychosociaal functioneren van risicoleerlingen in het regulier en speciaal basisonderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Portengen, R. en H. Dekkers (1998). *Van drop-out tot ambachtswerker. Een dieptestudie onder zeer voortijdig schoolverlaters*. Nijmegen: ITS.

Postma, D.W. (red.) (2001). Afscheid van de meester. Over de feminisering van het leraarsberoep in het basisonderwijs. Themanummer. *Vernieuwing. Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding*, jaargang 60, no. 2, p. 3-16.

Procesmanagement herontwerp mbo (2004). *Thema's die er toe doen. Een reisverslag vanuit het mbo*. Ede: Procesmanagement herontwerp mbo.

Programmaad Verbreding Techniek Basisonderwijs (2004). *Bouwen aan een brede basis. Nationaal actieplan verbreding techniek basisonderwijs 2004 – 2010*. Den Haag: Programmaad Verbreding Techniek Basisonderwijs.

Projectteam Educatie Cap Gemini Ernst & Young (2004). *Onderzoek startpositie en toekomstverkenning Educatie. (On)gedwongen ondernemen*. De Bilt: Bve-Raad.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2002). *Gezondheid en gedrag. Advies uitgebracht door de Raad van Volksgezond en Zorg aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid.

Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2002). *Gezondheid en gedrag: debatten en achtergrondstudies. Verslag debatten en achtergrondstudies uitgebracht door de Raad van Volksgezond bij het Advies Gezondheid en gedrag*. Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid.

Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA) (2003). *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 2008*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

Riessen, M. van (2001). Zieke leerlingen hebben strenge dokter nodig. *Didaktief & School*, jaargang 31, no. 4, p. 11.

Rijken, S.R.H. en G.J. Harms (2002). *Schoolloopbanen en jongeren in risicosituaties*. Groningen: Gronings Instituut voor onderzoek van onderwijs, opvoeding en ontwikkeling (GION).

Rispens, J. (2004). *Syntactic and phonological processing in developmental dyslexia*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen. (dissertatie)

Ruijven, E.C.M. van (2004). *Onderwijseffectiviteit in Fryslân. Onderzoek naar de onderwijsresultaten van de leerlingen en de kwaliteit van het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs in Fryslân*. Leeuwarden: Fryske Akademy.

Sanden, J.J.M. van der, M. van Os, en H. Kok (2003). *Naar aantrekkelijk technisch vmbo. Resultaten van drie jaar herontwerp*. Delft: Axis.

Sanden, J.M.M. van der ... [e.a.] (2003). *Praktijksimulaties in het vernieuwend vmbo. Bouwstenen voor de integratie van praktijk en theorie*. Utrecht: APS

Sanou, H. (2003). Jongeren negeren professionele circuit studie- en beroepskeuze. Onderzoek naar toekomstverwachtingen loopbaan. *Profiel*, jaargang 12, no. 7, p. 17.

Scheerens, J. en R. Bosker (1997). *The foundations of educational effectiveness*. Oxford: Pergamon.

Schimmel, J.H. ... [e.a.] (2002). *Techniek voor de basisschool. Een domeinbeschrijving als resultaat van een cultuurpedagogische discussie*. Arnhem: Citogroep.

Schoenmakers, M. (2004). *Homo-emancipatie in het voortgezet onderwijs in Amsterdam. Is expliciete aandacht voor homo-emancipatie gewenst?* Enschede: SLO.

Schoor, C. (2000). Witte achterstandsscholen presteren slecht. *Didaktief & school*, jaargang 30, nummer 3, p. 13.

Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO) (2003). *Jaarboek 2003. Onderwijsarbeidsmarkt in beeld*. Den Haag: Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt (SBO).

Sijtsma, J., F. van der Schoot en B. Hemker (2002). *Balans van het taalonderwijs aan het einde van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 1998*. Arnhem: Citogroep. Insituuut voor Toetsontwikkeling.

Sikkema P. (2004). *Jongeren op weg naar opleiding en werk. Quick Scan. In opdracht van Taskforce Jeugdwerkloosheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*. [S.l.]: ComBat.

Sikkes, R. (2004). Poen, status en de tere jongensziel. Enquête over vervrouwelijking onderwijs. *Het Onderwijsblad*, jaargang 8, no. 7, p. 16-23.

Smeenk, W., F. Weerman en A.M. Slotboom (2004). *De aanpak van probleemgedrag op middelbare scholen*. Leiden: Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR). (interne publicatie)

- Smeets, E. (2004). *Communicerende vaten. Leerlingstromen tussen basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en speciaal onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Smeets, E. ... [e.a.] (2004). *Weer Samen Naar School*. Monitor 2004. Nijmegen: ITS.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2004). *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal Economische Raad (SER) (2004). *Opleiden is net-werken. Advies over de koers van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie*. Den Haag: SER.
- Steenkamp, F., A. de Moor en M. van Beek (2004). *Keuzegids Hoger Onderwijs 2004-2005. Feiten over 1250 opleidingen, oordelen van 50.000 studenten*. Leiden: Centrum voor Hoger Onderwijs Informatie (CHOICE).
- Stevens, L. ... [e.a.] (2004). *Zin in school*. Amersfoort: CPS.
- Steinmetz, C. en G. Walraven (2004). *Gevaren op school in kaart brengen. Didaktief*, jaargang 34, no. 4, p. 16-18.
- Stichting Quality Assurance Netherlands Universities (QANU) (2004a). *Geneeskunde*. Utrecht: QANU.
- Stichting Quality Assurance Netherlands Universities (QANU) (2004b). *Rechtsgeleerdheid 1996-2001. Onder auspiciën van de VSNU conform het protocol 'Onderwijsvisiteatie op Maat'*. Utrecht: QANU.
- Struiksma, C. (2003). *Lezen gaat voor*. Amsterdam: VU-Uitgeverij.
- Studulski, F. en Hoogbergen, M. (2002). *Veiligheid als voorwaarde. Werken aan een structureel veiligheidsbeleid op school, 1995-2001*. Utrecht: Sardes.
- Stuurgroep Kwalificatiestructuur (2004). *Tijdens verbouwing geopend. Competentiegerichte kwalificatieprofielen als basis voor een dynamisch en uitnodigend beroepsonderwijs*. Zoetermeer : COLO.
- Thijssen, J. ... [e.a.] (2004). *Balans van het natuurkunde- en techniekonderwijs aan het einde van de basisschool 3. Uitkomsten van de derde peiling in 2003*. Arnhem: Citogroep.
- Tilborg, L. van en W. van Es (2004a). *De uitkomsten van de RMC analyse 2003*. Utrecht: Sardes.
- Tilborg, L. van en W. van Es (2004b). *Werk in uitvoering. De evaluatie van de RMC-wet in 2003*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Tinga, F., J.W.M. Knuver en H.P. Brandsma (2005a). *Schoolverzuim in het voortgezet onderwijs in de stad Groningen*. Groningen: ABCG.
- Tinga, F., J.W.M. Knuver en H.P. Brandsma (2005b). *Achtergronden voortijdig schoolverlaten*. Groningen: ABCG.
- TKMST (2004a). *TKMST Havo/ vwo monitor 2004*. Amsterdam: Aromedia.
- TKMST (2004b). *TKMST Mbo monitor 2004*. Amsterdam: Aromedia.
- TKMST (2004c). *TKMST Vmbo monitor 2004*. Amsterdam: Aromedia.
- Toppen Onderzoek & Beleid (2004). *Overstap vmbo-mbo in Midden-Nederland. Regiorapportage over de resultaten van de OverstapMonitor, waarbij vmbo-leerlingen gevolgd zijn bij de overstap naar het mbo*. Utrecht: Toppen Onderzoek en Beleid.
- Trends in International Mathematics and Sciences Study (TIMSS) (1997). *Third International Mathematics and Science Study*. Washington: National Center for Education Statistics.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004a). *Veiligheid op school. Verslag van een rondetafelgesprek over veiligheid op scholen, 17 maart 2004*. Den Haag: SDU Uitgevers. (Kamerstuk II 2003-2004, 29240, no. 4)

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004b). *Veiligheid op school. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: SDU Uitgevers. (Kamerstuk II 2003-2004, 29240, no. 5)

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004c). *Onderwijs, integratie en burgerschap. Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: SDU Uitgevers. (Kamerstuk II 2003-2004, 29536, no. 1)

Veen, J. van der en T. Klein (2005). *Monitor Integraal personeelsbeleid in het PO en VO. Vierde meting. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs*. Leiden: Research voor Beleid.

Veen, K. van (2003). *Teachers' emotions in a context of reforms*. Nijmegen: ILS-KUN. (academisch proefschrift)

Veenman, S.A.M. (2003). *Constructivisme en instructivisme. Onderzoek van onderwijs. Vakblad voor docenten in het hoger onderwijs*, jaargang 32, no. 2, p. 32-34.

Vegt, A.L. van der en J. van Velzen (2002). *Dilemma's in het groen. Een analyse van onderwijskansen voor 1.25 leerlingen in het basisonderwijs op het platteland*. Middelburg: Scoop.

Velden, J. van, I. Vossen en M. Pat (2004). *Leraren gezocht! Onderzoek naar het lerarentekort in het Rotterdams primair en voortgezet onderwijs*. Rotterdam: Ecorys-NEI.

Venne, L.H.J. van de (2002). *Schaal in het primair onderwijs. Een studie naar de relatie tussen schaal en organisatie-effectiviteit*. Amsterdam: Thela Thesis.

Vereniging van Universiteiten (VSNU) (2003). *Biologie. Onderwijsvisitatie Biologie. Rapport waarin de visitatiecommissie Biologie haar bevindingen ten aanzien van het onderwijs aan de opleidingen Biologie en de opleiding Biomedische Wetenschappen aan de UvA heeft vastgelegd*. Utrecht: VSNU.

Vereniging van Universiteiten (VSNU) (2004). *Onderwijsvisitatie Technische Bedrijfskunde en Technische Bestuurskunde. Rapport waarin de visitatiecommissie Technische Bedrijfskunde haar bevindingen ten aanzien van het onderwijs aan de opleidingen Technische Bedrijfskunde en Technische Bestuurskunde heeft vastgelegd*. Utrecht: VSNU.

Verhoeven, L. ... [e.a.] (1999). *Tussendoelen beginnende geletterdheid. Een leerlijn voor groep 1 tot en met 3*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands.

Vermeulen, M. (2003). Oorlog aan de jongens. *De Volkskrant*, 11 maart 2003.

Vernooy, K. (2004). *Preventie van dyslexie. CPS-denktankstudie*. Amersfoort: CPS.

Vernooy, K. en J. van Gilst (2004). *Wat doet er voor het autochtone achterstandskind het meest toe? CPS-denktankstudie*. Amersfoort: CPS.

Vijlder, F.J. de (2004). *Scenario's in meervoud. Een kwalitatieve meta-analyse van scenariostudies ten behoeve van de Onderwijsraad in het kader van het project 'school als kennisonderneming*. Amsterdam: Max Goote kenniscentrum voor Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie.

Visser, J. (2001). *Agressie in het voortgezet onderwijs. Onderzoek naar de ervaringen van docenten*. Den Bosch: KPC Groep.

Voedingscentrum (2004). *Op weg naar een gezonde schoolkantine. Stappenplan voor schoolleiders*. Den Haag: Voedingscentrum.



Vogels, R. en R. Bronneman-Helmers (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Volman, M. (2004). Jongens en juffen: wat is het probleem. *Pedagogiek*, jaargang 24, no. 2, p. 107-111.

Voncken, E. (2000). *Je bent jong en je weet niet wat je wilt. Een inventarisatie van push en pull-factoren die leiden tot voortijdig schoolverlaten in de bve-sector*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Vreugdenhil-Tolsma, B., Q. Kools, en A. Wolf (2003). *Uitstroom praktijkonderwijs in beeld. De ontwikkeling van een instrument en een meting van de uitstroom in 2001-2002 van leerlingen praktijkonderwijs*. Tilburg: IVA.

Vrielink, S. ... [e.a.] (2004). *Aandachtsgroepenmonitor 2004. Onderzoek naar zij-instromers, bovenschools directeurs, lerarenondersteuners, ID-werknemers en flexibel personeel*. Nijmegen: ITS.

Wal, G. van der (2004). *Competencies to participate in life. Measurement and the impact of school*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Warps, J. (2003). *Gevolgen van de vernieuwing van de tweede fase vwo voor de aansluiting met de universiteit. Studentenoordelen over de aansluiting vwo-wo in de studiejaren 2000-2001 t/m 2002-2003*. Nijmegen: IOWO.

Warps, J. (2004). *HBO-instroommonitor Hogeschool van Arnhem en Nijmegen. Studiejaar 2003-2004*. Nijmegen: IOWO.

Waslander, S. (2004). *Wat scholen beweegt. Over massa-maatwerk, onderwijspraktijk en examens in het voortgezet onderwijs*. Arnhem: Cito-groep.

Werf, G. van der en H. Kuyper (2002). Leerlingen krijgen hogere adviezen. *Didaktief & School*, jaargang 32, no.7, p. 2-3. (Special Brugpiepers onder de loep).

Werf, G. van der en H. Kuyper (2004). Brugklasdocenten gaan niet op de hurken. Meer uitvallers en afstromers na invoering vmbo. *Didaktief*, jaargang 34, no. 7, p. 22-24.

Werf, M.P.C. van der (2005). *Leren in het studiehuis: consumeren, construeren of engageren?* Groningen: Universiteit Groningen. (oratie)

Westerbeek, K. (2004). Samenstelling en grootte van groepen en scholen. In: Slavenburg, J.H. (2004). *De kansen voor het grijpen. Onderwijsvernieuwing voor kansarme leerlingen. Het Rotterdamse verhaal*. Leuven: Acco.

Wezel, S. van en J. Bal (1997). *Inventarisatie van schoolmanagement in het primair onderwijs*. Leiden: Research voor Beleid.

Wijnstra, J.M. (1997). *Balans van de lichamelijke oefening in het basissen speciaal onderwijs. Beknopte schets van de eerste peiling lichamelijke oefening aan het einde van de basisschool en in de LOM-en MLK-scholen*. Arnhem: CITO.

Wilbrink, B. (2003). Decentrale toelating, eerste stap naar selectieve toelating HO? Plaatsbepaling bij eindrapport van Commissie Sorgdrager. *Tijdschrift voor hoger onderwijs*, jaargang 21, no. 1, p. 47-57.

Wilms, J.D. (2003). *Student engagement at school. A sense of belonging and participation. Results from PISA 2000*. Parijs: OECD.

Winkel, H. en E. van Bruggen (2004). Zorglijn buigt gedrag om. *Didaktief*, jaargang 34, no. 3, p. 18-19.

Wisman, R. (2003). Is de Pabo een manonvriendelijke knutselacademie? *Straks voor de klas*, no. 4, p. 12-15.

Wolff, R. en M. Crul (2003). *Blijvers en uitvallers in het hoger onderwijs. Een kwalitatief onderzoek naar de sociale en academische integratie van allochtone studenten*. Utrecht: Echo.

Wolfgram, P. (1999). *KEA Schooljaar 1998-1999. De resultaten op een rijtje*. Rotterdam: Cedille.

Wonderen, R. van (2004). *Agressie en geweld in het onderwijs. Eindrapport. Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Leiden: Research voor Beleid BV.

World Economic Forum (WEF) (2004). *The Lisbon Review 2004. An assessment of policies and reforms in Europe*. Geneva: WEF.

Zegers, G.E. ... [e.a.] (2003). *Een basis voor SONaTe. Voorbeelden van inhoudelijke samenhang tussen de natuurwetenschappelijke vakken en wiskunde in de tweede fase havo/vwo*. Delft: Axis.



# Trefwoordenlijst

## *aangewezen onderwijs*

289; 292; 298; 306; 311; 312; 323; 326;  
327

## *accreditatie*

230; 289; 290; 291; 296; 298; 299; 300;  
314; 316; 323; 327; 331; 332

## *allochtone leerlingen*

11; 54; 123; 160; 161

## *arbeidsmarkt*

21; 23; 42; 43; 44; 47; 73; 101; 112;  
128; 129; 130; 154; 206; 215; 244; 245;  
257; 273; 303; 309

## *bachelor*

9; 289; 290; 292; 293; 295; 297; 299;  
301; 302; 303; 304; 306; 319; 322; 325;  
331; 332

## *basisonderwijs*

8; 10; 11; 12; 13; 19; 20; 23; 25; 24; 26;  
27; 29; 31; 32; 36; 45; 46; 47; 50; 51;  
52; 53; 54; 55; 56; 57; 59; 60; 63; 71;  
74; 80; 83; 88; 89; 97; 101; 102; 104;  
105; 117; 118; 119; 120; 121; 122; 123;  
125; 127; 128; 129; 130; 131; 132; 133;  
136; 137; 139; 140; 142; 150; 151; 153;  
154; 155; 156; 158; 161; 164; 166; 168;  
169; 173; 174; 178; 179; 181; 182; 183;  
185; 186; 187; 193; 194; 196; 198; 149;  
206; 207; 238; 239; 313

## *basisvorming*

19; 20; 29; 30; 36; 45; 47; 241; 242

## *beroepskeuze*

9; 24; 263; 264; 267; 279

## *beroepskolom*

21; 41; 217; 240; 253; 256; 263; 266;  
278; 279; 286; 287

## *bewegen*

116; 117; 119; 121; 122; 123; 315

## *bovenbouw*

11; 12; 28; 30; 32; 34; 35; 36; 40; 45;  
46; 47; 54; 66; 67; 69; 70; 71; 72; 86;  
91; 104; 105; 106; 107; 110; 164; 165;  
179; 195; 216; 225; 233; 240

## *buitenschool*

9; 101; 203; 218; 226; 285; 286; 315;  
316; 320

## *cohesie*

4; 8; 13; 14; 16; 97; 98; 99; 101; 102;  
103; 104; 105; 106; 110; 111; 303

## *competentie*

9; 43; 101; 102; 112; 138; 139; 140;  
141; 155; 197; 210; 221; 241; 240; 254;  
255; 256; 257; 258; 263; 265; 267; 268;  
269; 270; 271; 273; 278; 279; 317; 319;  
321; 322; 327; 328; 334

## *contacten met ouders*

56; 57; 68; 75; 177; 178; 182

## *curriculum*

12; 26; 30; 104; 249; 291; 294; 296;  
302; 314; 315; 316; 318; 320; 321; 326;  
327; 328; 333

## *deeltijd*

160; 260; 293; 320; 326; 334

## *didactiek*

21; 24; 29; 34; 35; 39; 43; 45; 87; 202;  
228; 249; 250

## *didactisch handelen*

33; 171; 172; 174; 175; 181; 202; 225;  
233; 236; 243; 245; 247

## *diefstal*

52; 53; 58; 59; 72

## *discriminatie*

53; 82; 83; 86; 270

## *doorgaande lijn*

20; 151; 174; 175; 179; 185; 196; 249

## *doorstroming*

220; 227; 266; 286; 322; 325

## *eetgedrag*

118; 119; 123

## *ernstige tekortkomingen*

188; 299

## *examen*

31; 37; 41; 47; 61; 201; 202; 203; 211;  
212; 213; 214; 216; 218; 229; 230;  
233; 236; 240; 241; 243; 247; 249; 250;  
254; 256; 257; 258; 265; 266; 271; 277;  
281; 282; 284; 301; 302; 303; 305; 318;  
325; 326; 329; 330; 331; 334

## *externe contacten*

177; 220

## *feminisering*

126; 127; 128; 129; 130; 131; 142; 144;  
145; 154

*fysiek geweld*

13; 50; 52; 53; 55; 58; 59; 60; 63; 64;  
71; 72; 74; 76; 77; 79; 83; 84; 85; 86

*godsdienst*

98; 103; 105; 106; 107; 108; 110; 195

*handicap*

71; 173; 175; 178; 187; 308; 309

*homoseksualiteit*

83

*huisvesting*

152; 191; 192; 273; 306

*instroom*

22; 30; 32; 37; 42; 44; 45; 47; 135;  
165; 192; 205; 220; 221; 223; 231; 238;  
263; 266; 290; 293; 294; 295; 302; 303;  
305; 307; 308; 309; 310; 321; 322; 323;  
327; 328

*integraal*

43; 44; 45; 83; 126; 125; 127; 128; 137;  
142; 151; 158; 171; 173; 178; 208; 226;  
232; 236; 242; 249; 268; 298; 316

*integratie*

22; 34; 36; 40; 43; 99; 100; 101; 102;  
103; 104; 105; 106; 111; 112; 127; 136;  
137; 138; 140; 221; 255; 321

*inventaris*

69; 101; 190; 191; 192; 271; 322; 324

*justitie*

80; 85; 88; 90; 92; 203; 208; 226

*kerndoelen*

20; 26; 47; 101; 102; 109; 111; 120;  
173; 174; 175; 179; 194; 195; 197; 233;  
241; 242

*klacht*

49; 53; 83; 84; 85; 86; 182; 220; 284;  
289; 291; 295; 302; 319; 329; 330; 331

*kwalificering*

279

*kwaliteitsverbetering*

150; 163; 172; 246; 276; 277

*leerachterstand*

12; 235

*leerlingenaantal*

132; 207

*leerlingenzorg*

49; 50; 56; 57; 67; 69; 70; 71; 75; 76;  
81; 87; 151; 152; 168; 170; 171; 172;  
173; 174; 175; 180; 182; 184; 185; 186;  
187; 197; 198; 205; 208; 222; 224; 239;  
247

*leerlingvolgsysteem*

9; 12; 170; 226; 238; 239; 240

*leerloopbaan*

258; 264; 305

*leeromgeving*

36; 39; 46; 135; 180; 181; 188; 189;  
197; 313; 316

*leerplichtambtenaar*

56; 65; 66; 73; 74; 76; 80; 89; 91; 93;  
94

*leerroute*

21; 37; 40; 218; 219; 220; 322

*leerstofaanbod*

12; 20; 27; 28; 116; 118; 119; 120; 151;  
152; 162; 168; 170; 171; 172; 173; 174;  
179; 180; 184; 185; 188; 195; 196; 197;  
175; 194; 204; 232; 233; 234; 241; 242;  
244; 245; 247; 248

*leertijd*

152; 170; 172; 173; 174; 175; 178; 179;  
180; 184

*leerweg*

12; 30; 37; 39; 40; 41; 58; 61; 62; 76;  
78; 183; 202; 203; 204; 205; 206; 211;  
212; 213; 214; 215; 216; 217; 218; 221;  
222; 223; 225; 233; 238; 239; 243; 245;  
254; 260; 265; 266

*leesonderwijs*

149; 150; 155; 157; 158; 159

*legitimering*

258; 277; 284

*lerarenopleiding*

3; 10; 135; 136; 154; 246; 289; 290;  
293; 300; 309; 310; 313; 314; 315

*lerarentekort*

56; 125; 126; 128; 132; 133; 154; 245

*lesuitval*

79; 131; 179; 234; 238; 243; 330

*levensbeschouwing*

98; 103; 105; 106; 107; 108; 109; 110

*maatwerk*  
254; 263; 265; 268; 269; 278; 277; 301;  
302; 303; 310; 328

*management*  
75; 144; 196; 235; 269; 270; 272; 280;  
315; 318; 321; 322

*master*  
9; 289; 292; 295; 296; 290; 293; 298;  
299; 300; 301; 302; 303; 304; 306; 319;  
322; 331; 332

*methode*  
23; 24; 26; 28; 32; 33; 34; 36; 87; 99;  
108; 109; 157; 158; 167; 174; 178; 179;  
186; 193; 195; 234; 236; 239; 249; 304

*mobiliteit*  
9; 133; 138; 168; 296; 301; 302; 332

*nieuwe leren*  
236

*obesitas*  
115; 116; 117; 122; 123

*onderbouw*  
11; 20; 26; 28; 30; 32; 33; 36; 46; 47;  
66; 67; 69; 70; 86; 104; 105; 106; 107;  
131; 149; 150; 155; 164; 165; 225; 239;  
240; 242; 328

*onderwijsaanbod*  
20; 29; 55; 70; 82; 87; 190; 216; 286;  
309

*onderwijsinhoud*  
144; 172; 279; 317

*onderwijsleerproces*  
12; 20; 24; 25; 27; 30; 33; 46; 50; 55;  
56; 57; 63; 70; 87; 88; 90; 92; 143; 150;  
151; 152; 160; 163; 164; 168; 170; 174;  
175; 176; 178; 180; 181; 184; 185; 188;  
196; 197; 223; 224; 230; 232; 234; 235;  
241; 242; 243; 245; 246; 247; 267; 277;  
278; 313

*onderwijsprogramma*  
13; 27; 36; 43; 51; 123; 220; 249; 269

*onderwijstijd*  
13; 22; 74; 81; 82; 116; 120; 123; 150;  
163; 172; 188; 194; 195; 234; 242; 243;  
244; 247; 248

*opbrengsten*  
10; 11; 28; 99; 100; 112; 128; 144; 150;  
151; 153; 159; 162; 163; 164; 168; 170;  
171; 172; 173; 176; 177; 182; 183; 184;  
185; 196; 232; 240; 241; 242; 243; 244;  
245; 246; 247; 255; 256; 266; 275; 276;  
280

*overgewicht*  
13; 115; 116; 117; 118; 119; 122; 123

*pedagogisch klimaat*  
81; 82; 108; 170; 173; 174; 175; 181;  
186

*pedagogisch-didactisch*  
68; 70; 129; 210; 222; 233; 245

*personeelsbeleid*  
125; 126; 127; 128; 137; 138; 142; 143;  
144; 145; 148; 182; 210; 236

*pesten*  
13; 50; 51; 52; 53; 55; 58; 59; 60; 64;  
72; 76; 77; 181

*pestprotocol*  
55; 63; 74; 88; 90; 92

*plaatsing*  
70; 74; 75; 151; 152; 187; 189; 191;  
192; 207; 217; 218; 224; 254; 263; 365

*praktijkonderwijs*  
10; 11; 13; 50; 53; 57; 58; 60; 61; 62;  
63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 70; 71; 81;  
83; 87; 183; 201; 204; 206; 215; 221;  
235; 243; 245

*professionalisering*  
168; 173; 177; 178; 202; 225

*propedeuse*  
264; 304; 327

*reboundvoorzieningen*  
50; 82

*regelgeving*  
137; 140; 153; 189; 194; 149; 247; 201;  
284; 253; 289; 291; 311; 312; 324; 134

*remedial teacher*  
56; 69; 144; 154; 164; 173; 182; 223

*rendement*  
22; 42; 240; 255; 256; 257; 286; 303;  
304

*resultaat*  
37; 99; 101; 151; 167; 171; 178; 183;  
187; 197; 228; 285

*risicoleerlingen*  
159; 160; 161; 186; 225

*samenwerkingsverbanden*  
182; 185; 203; 218; 220; 222; 223; 224;  
225; 226; 263; 265

*schoolbeleid*  
20; 27; 211

*schoolgids*  
100; 195

*schoolklimaat*  
181; 188; 189; 202; 209; 232; 237; 243;  
241; 244; 247

*schoolleiders*  
14; 39; 47; 97; 98; 101; 104; 105; 111;  
125; 126; 127; 128; 129; 130; 132; 136;  
138; 140; 142; 143; 161; 169; 202; 204;  
209; 210; 216; 230; 231; 233; 250

*schoolplan*  
27; 28; 100; 128; 177; 195; 210; 225

*schoolverlaten*  
4; 10; 11; 16; 49; 50; 51; 60; 61; 65; 67;  
68; 72; 73; 74; 77; 86; 87; 86; 169; 205;  
256; 257; 267; 272; 279; 280; 277

*schorsen*  
6; 62; 63

*seksueel misbruik*  
84; 85

*seksuele intimidatie*  
84; 85

*sociale cohesie*  
4; 8; 13; 14; 16; 101; 111; 97; 303

*speciaal basisonderwijs*  
11; 13; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 57; 71;  
83; 89; 119; 121; 122; 117; 118; 120;  
121; 149; 151; 152; 153; 154; 155; 161;  
182; 183; 185; 186; 187; 196; 198; 151

*spijbelen*  
11; 49; 50; 56; 60; 62; 65; 66; 67; 68;  
72; 73; 74; 75; 76; 77; 78; 79; 80; 81;  
86; 87; 91; 94; 216; 269

*stage*  
27; 72; 173; 218; 219; 257; 270; 271;  
274; 314; 319; 320; 331

*studeerbaarheid*  
255; 263; 277; 278; 294; 295

*studie*  
8; 10; 12; 13; 23; 31; 32; 46; 70; 71; 75;  
76; 81; 117; 121; 122; 123; 139; 141;  
163; 200; 204; 226; 227; 228; 229; 230;  
231; 235; 236; 240; 267; 269; 274; 278;  
279; 284; 290; 291; 292; 293; 294; 295;  
296; 298; 299; 300; 301; 302; 303; 304;  
305; 306; 307; 309; 319; 320; 321;  
322; 324; 326; 327; 328; 330; 331; 334

*studieduur*  
294; 295; 300; 327; 328

*studiekeuze*  
326; 227

*studielast*  
291; 296; 300; 320; 327; 334

*techniek*  
12; 13; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25; 26;  
27; 28; 29; 30; 31; 34; 35; 36; 37; 39;  
40; 41; 42; 43; 44; 45; 46; 47; 76; 78;  
135; 203; 215; 216; 219; 260; 264; 270;  
293; 294

*time-outvoorzieningen*  
49; 81; 87; 207; 208; 224

*toelating*  
9; 51; 185; 191; 207; 220; 222; 223;  
226; 290; 302; 304; 306; 307; 322; 326;  
330; 331; 333

*toets*  
23; 28; 34; 47; 82; 131; 152; 156; 158;  
159; 165; 168; 174; 178; 179; 183; 185;  
186; 188; 196; 197; 203; 212; 222; 225;  
232; 233; 235; 239; 240; 242; 244;  
270; 277; 279; 281; 282; 298; 317;  
318; 333; 334

*tweede fase*  
46; 226; 249

*uitstroom*  
42; 44; 45; 121; 126; 128; 129; 132;  
134; 208; 231; 238; 244; 245; 255; 263;  
274; 280; 281; 294; 309

*universiteit*  
3; 227; 229; 294; 322; 290; 292; 293;  
295; 296; 298; 300; 302; 304; 305; 310;  
311; 312; 313; 321; 322; 332; 333

*veiligheid*

5; 8; 13; 16; 49; 50; 51; 53; 55; 57;  
58; 60; 63; 64; 67; 70; 71; 74; 75; 76;  
77; 78; 79; 82; 83; 84; 86; 87; 88; 90;  
92; 100; 174; 181; 203; 208; 219; 225;  
226; 237; 238; 247; 279

*vergrijzing*

10; 127; 128; 129; 130; 131; 132; 145

*vertrouwensinspecteur*

49; 83; 84; 85; 86

*verzuim*

4; 16; 49; 51; 54; 56; 66; 72; 89; 93;  
131; 132; 142; 160; 169; 179; 148; 179

*visitatiecommissie*

291; 315; 316; 317; 318; 319; 320; 321;  
332; 333

*voeding*

4; 13; 16; 116; 117; 118; 119; 315

*voortijdig schoolverlaten*

4; 10; 11; 16; 49; 50; 51; 60; 61; 62; 65;  
67; 68; 72; 73; 74; 77; 86; 87; 161; 205;  
256; 257; 267; 272; 279; 280

*wachlijsten*

185; 187; 191; 192; 274

*weer samen naar school*

185

*zij-instromers*

40; 125; 127; 133; 134; 135; 136; 138;  
142; 145; 143

*zorgleerlingen*

9; 10; 56; 150; 162; 182; 215; 223; 238;  
249

*zwakke scholen*

11; 149; 151; 160; 169; 171; 172

# Colofon

Publicatie	Inspectie van het Onderwijs	Albert Essink Geurt van Hardeveld
Projectleiding	Wim van de Grift (projectleider) Leon Henkens (portefeuillehouder) Brenda Boon (projectmedewerker)	Harry Heemskerk Thera van der Heijden Vivian Heijmans Frans Janssens Nico de Jong Ron van der Kooy Marielle Klerks Joke Kordes Gerbo Korevaar Mineke Laman Bauke Milo Theo Muntingh Stef Neerken Wim Oehlen Piet van de Pol Gerry Reezigt Dim van Rhee Elma Rohde Ferry de Rijcke Susanne Rijken Els de Ruijter Wilfried Ruiter Jac Schreuder Jos Swiers Leny Tabak Jos Verkroost Monique Visser Bert de Vries Martien de Vries Age Waaksma Michelle van der Wal Iris Windmuller Ingrid Wijgh Inge de Wolf Anneke Lassing
Dagelijkse Organisatie	Bert Bulder Jelka de Bruin Melanie Cramer-Mulder Evelien Evenhuis Harm van Gerven Mara Hoogveld Machteld Swanborn Gerard de Vries	
Tekstredactie	Michael Elias (Lexis, Amersfoort) Boy Koning Vera Gombert	
Documentatie	Nicole Damme Frans van den Bedem Michel Stoc	
Vormgeving	Blik grafisch ontwerp, Utrecht	
Fotografie	Binnenwerk: Sijmen Hendriks Omslag: Blik grafisch ontwerp, Utrecht	
Drukwerk	DeltaHage bv, Den Haag	
Redactie en data-analyse	Miriam Baltussen Arent Beugelink Henk den Boer Daniel Bourguignon Henny Damen Rinske Doehri-Plomp Dré van Dongen Anne Bert Dijkstra	

**Bestellen**

Exemplaren van deze publicatie zijn te bestellen bij Postbus 51 onder vermelding van het ISB-nummer of Postbus 51-nummer.

Postbus 51-nummer: 22BK2004B080

ISB-nummer: 90-8503-021-8

ISS-nummer: 0922 6990

Verkoopprijs € 25,00

**Postbus 51**

Postbus 51 is hét informatieloket van de overheid. U kunt gratis bellen naar 0800-8051 (gratis), elke werkdag van 9.00 tot 21.00 uur of informatie opzoeken op [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl).

**Auteursrechten**  
voorbehouden

Gehele of gedeeltelijke overname of reproductie van de inhoud van deze uitgave op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteursrechthebbende is verboden, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld. Het verbod betreft ook gehele of gedeeltelijke bewerking.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de Inspectie van het Onderwijs geen aansprakelijkheid.

Copyright © 2004, Inspectie van het Onderwijs, Nederland

INSPECTIE van  
het ONDERWIJS

Postbus 2730  
3500 GS Utrecht  
T (030) 669 06 00  
F (030) 662 20 91  
E [info@owinsp.nl](mailto:info@owinsp.nl)